القانون الدستورى
والنظام الدستورى المصرى

دكتور
يحيى الجمل
أستاذ القانون العام
بكلية الحقوق جامعة القاهرة
والمحامى بالنقض والإدارية العليا

دكتور
أنور أحمد رسلان
أستاذ القانون العام
بكلية الحقوق جامعة القاهرة
والمحامى بالنقض والإدارية العليا

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت بالقاهرة

٢٠٠٦

تقديـــم

الدستور يأتى على القمة بالنسبة للقواعد القانونية جميعا فى الدولة الحديـثة وهـو الذى يعطى للقواعد القانونية الأخرى سند شرعيتها ويبين السلطة المختصة بإصدارها. ويتعين أن تأتى تلك القواعد القانونية مطابقة لأحكـام الدستور غير متعارضة معه وإلا كانت غير دستورية وفقدت السند الذى يعطيها قوة النفاذ.

ومن هذا يبين مدى أهمية القواعد الدستورية وأهمية دراستها على اعتـبار أن تلك القواعد وهذه الدراسة تبين الإطار الذى تتحرك فيه سلطات الدولـة ومؤسساتها، وما دامت تلك السلطات تدور فى الإطار الذى رسمته لهـا القواعـد الدسـتورية فإن تصرفاتها تكون مشروعة ومنتجة لأثارها، وعلـى عكس ذلك فإن أى خروج من هذه السلطات عن الإطار الذى رسمه لهـا الدسـتور يؤدى إلى أن تكون تصرفاتها غير دستورية وبالتالى غير منتجة لأية أثار قانونية.

إلـى هـذا المدى تبدو أهمية الدراسة الدستورية ليس فقط لرجال القانون وإنما لرجال الحكم ولكل من يتصدى للحياة العامة.

والدراسات الدستورية تدور حول محورين:

أولاً : محور المبادىء الدستورية العامة.

ثانياً : محور القواعد الدستورية الوضعية.

علـى أى حـال فإن دراسة «المبادىء الدستورية العامة» ستكون بمثابة القسم الأول.

وبعد أن ننتهى من دراسة هذه المبادىء العامة التى لا تخص قطرا بعينه ولا نظاما سياسيا بذاته ننتقل إلى شىء من التخصيص. ننتقل إلى مصر.

وعـــندما ننتقل إلى "مصر" يكون لزاما علينا أن نبدأ – قبل دراسة النظام الدستورى القائم – بدراسة التطور الدستورى السابق.

والـــذى لا شـــك فيه أن حياة الشعوب حلقات يتصل بعضها ببعض ويؤثـــر بعضها فى بعض ويسلم أحدها للآخر، ولا يمكن أن يفصل بين هذه الحلقـــات فصـــلا يقـــال معـــه لقد انتهى تاريخ هذه الحقبة وبدأ تاريخ تلك الحقـــبة. ذلـــك فصل قد يبدو على السطح ولكن حركة التاريخ تحت السطح الظاهرى تجرى متصلة متدفقة لا تعرف ما يعرفه السطح من فواصل وتواريخ.

ونحن شعب تاريخه عريق ضارب فى القدم. وقد يقال بغير اعتساف أن ظاهرة الدولة نشأت هنا على ضفاف النيل – حتى بمفهومها الحديث – منذ أزمنة بعيدة.

ولكننـــا لـــن نســـتطيع بطبيعة الحال أن نعود مع تاريخنا السياسى ونظامنا الدستورى إلا إلى مدى قريب من حيث الزمان، ولتكن بداية ذلك أن نـــبدأ مع دستور ١٩٢٣ باعتباره بداية النظام الدستورى الحديث فى بلادنا وباعتـــبار أن الحـــياة الدستورية فى ظل ذلك الدستور – دستور ١٩٢٣ – كانت هى المناخ الذى أفرخ الظروف الموضوعية التى أدت إلى ما حدث فى يوليه ١٩٥٢ وما بعد ذلك من أحداث وتطورات.

وعلـــى ذلـــك وممـــا تقـــدم جميعه يبين أن دراستنا ستتوزع بين موضوعات ثلاث:

القسم الأول : المبادىء الدستورية العامة.

القسم الثانى: التطور الدستورى.

القسم الثالث: النظام الدستورى الحالى (دستور ١٩٧١).

ونســـأل الله أن يكـــون فى هذه الدراسة بعض النفع لكل المشتغلين بالحياة الدستورية.

دكتور يحيى الجمل　　　　دكتور أنور رسلان

القسم الأول[1]

المبادىء الدستورية العامة

الباب الأول

تعريف القانون الدستورى وطبيعة قواعده

تمهيد :

ما هو القانون الدستورى ، ما هو تعريفه وهل لــه تعريف واحد أم تعاريف متعددة ، بعبارة أخرى ما معنى القواعد الدستورية ؟

وما هى طبيعة هذه القواعد وهل هى قواعد قانونية حقاً ؟

الفصل الأول

التعريف بالقانون الدستورى

كلمــة «دستور» ليست كلمة عربية وإنما هى من الكلمات الوافدة والأرجــح أنها فارسية الأصل، وقد عرفت الكلمة لدى العرب المحدثين فى بدايــات هذا القرن وشاع تداولها بعد الحرب العالمية الأولى وأصبحت من الكلمات ذات الجرس والوقع والأهمية بعد الحرب العالمية الثانية.

وكلمة «دستور» تستعمل استعمالات عديدة. فهى تطلق أحياناً ويراد بها معانى غير منضبطة ولا محددة ، وتطلق أحياناً أخرى ويراد بها المعنى القــانونى المنضــبط والمحدد. ومن هنا قيل إن للكلمة معنى واسعاً وآخر ضيقاً ، وهذا هو ما نعرض له الآن.

الدستور بالمعنى الواسع :

كــل جماعــة إنسانية منظمة لابد وأن تحكمها بعض القواعد التى بوجودهــا توصــف الجماعة بأنها منظمة. وبغير وجود هذه القواعد مهما

---

(١) كتب هذا القسم : الأستاذ الدكتور يحيى الجمل.

كانــت قلــيلة لا يكون لتلك الجماعة رابط أو ضابط ، ويتعذر حتى وصفها بوصــف الجماعـــة، إذ أنهــا عند ذلك لا تعدو أن تكون نوعاً من التجمع الإنسانى المكون من عدد من الأفراد الذين لا تربطهم صلة واضحة مستقرة ولكــن ذلــك التجمع ينتقل إلى مرحلة الجماعة المنظمة أو المجتمع المنظم عندما تستقر فيه قواعد معينة تربط أبعاد ذلك المجتمع وتحدد العلاقات على نحو أو على آخر.

فأفراد الناس عندما يذهبون إلى محل عام ، ملهى أو مسرح أو ما إلــى ذلك لا توجد قواعد معينة تنظم علائقهم ببعض ، وتحيلهم من مجرد أفــراد إلى جماعة لها نوع من الكيان المتعلق بها ، ذلك على حين أن مثل هــؤلاء الأفراد عندما يجتمعون فى نقابة هم أعضاء فيها أو حتى فى نادى رياضــى يشــتركون فــيه يخضعون لنوع من القواعد التى تنظم علاقتهم ببعضهم وتنظم كيفية سير العمل وكيفية اتخاذ قرار معين فى تلك النقابة أو ذلك النادى.

وأفــراد الــناس الذين يشتركون فى النقابة أو فى النادى يمكن أن يــنظر إلى مجموعهم كاملاً وأن يعامل ذلك المجموع عن طريقة ممثليه فى مجلــس الــنقابة أو مجلس إدارة النادى وفقاً للقواعد الموضوعة فى هذا الشأن.

هذه القواعد التى تنظم هذه الجماعات الإنسانية يطلق عليها أحياناً لفظ «الدستور». فيقال دستور النقابة أو دستور النادى.

وعلمــاء الاجتماع عندما يدرسون ظاهرة الأسرة والقواعد المتعلقة بشئونها وتطورها يتحدثون عن دستور الأسرة.

كذلــك فــإن بعض الأحزاب السياسية تطلق على القواعد التى تبين

مبادئ الحزب ، وطريقة الدخول إلى عضويته ، وتشكيلات الحزب المختلفة وما لكل منها من اختصاصات ، تطلق عليها اسم دستور الحزب.

وإذا كانت الأمثلة السابقة كلها لجماعات إنسانية تعيش فى إطار الدولة فإنه يمكن أيضاً أن نجد صورة من الصور التى تتعدى نطاق الدولة مثل الكنيسة الكاثوليكية ، ولتلك الكنيسة دستور يحدد كثيراً من أمورها [١]. وقد كان لدستور الكنيسة الكاثوليكية فى الماضى من الأهمية ما يكاد يرجح أهمية دساتير الدول نفسها ، وذلك تبعاً لما كان للكنيسة نفسها من وزن كبير فى الحياة العامة.

فى تلك الأمثلة جميعاً نطلق كلمة دستور ونريد بها المعنى الواسع للكلمة.

ومما يجرى مجرى المفهوم الواسع لكلمة دستور المعنى اللغوى لتلك الكلمة.

والمفهوم اللغوى لكمة دستور فى الإنجليزية والفرنسية «Constitution» ينصرف إلى معنى التكوين أو الإنشاء أو البناء.

ومن بين معانى كلمة دستور فى الإنجليزية ما جاء فى قاموس اكسفورد أنه الطريقة يتكون أو يقام بها أى شئ.

The way in which anything is constituted or made up.

وقد تطور هذا المعنى وبدأت كلمة دستور منذ عام ١٧٣٥ تستعمل بالمعنى الذى يقصد إليه فقهاء القانون الدستورى ، وجاء فى القاموس

---

(١) Marcel Proclot : Institutions Politiques et Droit constitutionnel, Dalloz.
Dalloz. 3e ed. Paris. 1963. P. 27-28.

المشار إليه فى تعريف كلمة دستور بعد تطورها (فى عام ١٧٣٥)(١):

The system of or body of fundamental principles according to which a nation, state or body politic is constituted and governed.

وبمـــراجعة الكلمـــة فى القواميس الفرنسية تبين أنها أخذت نفس المعـــنى وتطورت ذات التطور فبدأت بمفهوم التكوين أو البناء ثم تطورت لكى تأخذ مفهومها سياسياً وقانونياً (٢).

أما فى اللغة العربية فإننا لم نعثر على كلمة «دستور» فى المعاجم القديمـــة ، وأول إشارة لها عثرنا عليها كانت فى قاموس «محيط المحيط» للمعلم بطرس البستانى حيث جاء فى الجزء الأول منه ص ٦٥٠ :

دســـتر – الدستور الدفتر الذى تكتب فيه أسماء الجند ومرتباتهم أو الـــذى تجمع فيه قوانين الملك وضوابطه. وجمعه دساتير. ويطلق الدستور أيضاً على الوزير ... وصاحب القوة...

والدستور أيضاً القانون والاجازة والقاعدة يجرى العمل بموجبها – معرب دستور بالفارسية وهو مركب من دست بمعنى قاعدة ومن ور بمعنى صاحب (٣).

والـــراجح أن كلمة دستور كلمة فارسية الأصل دخلت اللغة العربية عن طريق اللغة التركية (٤).

---

(١) The Shorter Oxford English Dictionary. 3rd ed. 1944. P. 373.

(٢) راجع : Grand Larousse. Vol. 3. P. 428-429. Paris. 1960.

(٣) بطرس البستانى : محيط المحيط جـ١ ص٦٥٠ بيروت (بغير تاريخ للطبع).

(٤) أحمد عطية الله : القاموس السياسى ، القاهرة ١٩٦٨ ، ص٥٢١.

هذا عن الدستور بالمعنى الواسع والمعنى اللغوى.

ولكن الدراسات الفقهية الدستورية لا تهتم أساساً بالدستور بالمعنى السابق ، وإنما تهتم بمعنى أكثر تحديداً وأكثر تخصيصاً للدستور ، فما هو ذلك المعنى ؟

الدستور بهذا المعنى يتعلق أولاً بالدولة باعتبارها مؤسسة المؤسسات السياسية ، وهو يتعلق بتنظيم السلطات العامة فى الدولة من حيث كيفية تكوينها واختصاصاتها ببعضها وعلاقاتها بالمواطنين . وهنا لابد وأن يرد تساؤل معين :

هل الدستور بالمعنى الضيق يقصد به تلك الوثيقة التى تسمى بالدستور فى بلد من البلاد أم أن الدستور بهذا المعنى يقصد به غير ذلك.

هنا يفرق الفقه الدستورى بين أمرين :

- المعنى الشكلى للدستور .
- والمعنى الموضوعى للدستور.

والمعنى الشكلى ينصرف إلى الوثيقة الدستورية ذاتها لا يعدوها. ومفهوم الدستور وفقاً لهذا المعنى هو أنه عبارة عن القواعد القانونية الواردة فى الوثيقة التى تحوى النصوص الدستورية. وكل قاعدة لا تضمها هذه الوثيقة لا تعد قاعدة دستورية ، كذلك فإن كل قاعدة يتضمنها نص من نصوص هذه الوثيقة يعتبر قاعدة دستورية.

وعلى ذلك فإن جانبا من الفقه الدستورى ينتهى إلى أن «القانون الدستورى» فى بلد من البلاد هو مجموعة القواعد المدونة فى الوثيقة الرسمية التى تسمى «الدستور» ومن ثم فإن دراسة القانون الدستورى تقتصر على شرح النصوص الوضعية المدونة فى تلك الوثيقة. وبذلك يلتقى

فى نظر هذا الفقه القانون الدستورى مع قانون الدستور [1].

ولكـن هـذا المعـنى الشكلى للدستور يثير لدى كثير من الفقهاء تسـاؤلات جوهرية تحمل معنى الاعتراض على هذا الاتجاه الشكلى لمفهوم الدستور.

أول هذه التساؤلات هو : ما القول بالنسبة للقوانين الانتخابية وهى عـادة توجد خارج الوثيقة الدستورية مع ما لهذه القوانين من أهمية بالغة بالنسبة لجوهر الدستور وأحكامه ؟

وثـانى هذه التساؤلات هو ما القول بالنسبة للنصوص التى ترد فى الدسـتور وتعالج أموراً من شأنها أن ترد فى القوانين العادية كالنص على إلغاء عقوبة الإعدام مثلاً ؟

ويهـدف أصحاب هذه الاعتراضات إلى أن يقولوا أن الأخذ بالمعيار الشـكلى للدسـتور يـؤدى بنا إلى إغفال الطابع الدستورى لبعض القواعد القانونـية غـير المنصوص عليها فيه مع اتصالها الوثيق بتنظيم السلطات العامة وكيفية تكونها وعلاقتها بالمواطنين ، كذلك فإنه يؤدى بنا – المعيار الشـكلى – من ناحية أخرى إلى إضفاء ذلك الطابع الدستورى على قواعد قانونـية عاديـة لا تتصـل بالسلطات العامة فى الدولة على النحو السابق بيانه.

علـى ذلـك فإن أصحاب هذه الاعتراضات يذهبون إلى أن القواعد الدستورية لا تتطابق مع الوثيقة الدستورية ، إذ قد توجد قواعد دستورية لا تضمها الوثيقة الدستورية ، وقد تضم الوثيقة الدستورية نفسها بعض مالا

---

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا: القانون الدستورى ، الدار الجامعية ، بيروت ١٩٨٣، ص ١٥ والمراجع المشار إليها.

يعتـــبر من القواعد الدستورية ، وعلى ذلك فالعبرة عندهم بجوهر ما يمكن أن يعتبر قاعدة دستورية لا بالشكل الذى يحتوى على هذه القاعدة ، سواء كان ذلك الشكل نصاً فى الوثيقة الدستورية أو قاعدة فى عرف دستورى أو نصـــاً فـــى قانون عادى. المهم عندهم أن موضوع القاعدة هو الذى يحدد طبيعـــتها ، ولـــيس شـــكلها هو الذى يحدد ما إذا كانت القاعدة من طبيعة دستورية أم لا.

ويذهب هؤلاء إلى أن الأخذ بالمعيار الشكلى يجعلنا نتساءل عما إذا كان يوجد فى بلد مثل إنجلترا دستور أم لا ؟ والراجح انه وفقاً لذلك المعيار أن إنجلترا لا يوجد بها دستور لأنه لا يوجد لديها وثيقة دستورية.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الأخذ بالمعيار الموضوعى الذى ينظر إلى موضوع القاعدة لا إلى شكلها يجنبنا مثل هذا الأشكال ولا يجعلنا أسرى الوثيقة الدستورية.

ولكـــن أصـــحاب المعـــيار الموضوعى لا يتفقون تمام الاتفاق على ماهية الموضوعات الدستورية ، حتى انهم يختلفون اختلافات جوهرية حول موضوعات أساسية ، ويكفى أن نشير إلى أنهم لا يتفقون على ما إذا كانت «الدولـــة» - شـــكلها وهـــل هـــى موحـــدة أم اتحادية وما إلى ذلك – من موضوعات القانون الدستورى أم لا [1]؟

ويذهـــب أســـتاذنا المـــرحوم الدكـــتور الســـيد صبرى فى تعداده لموضـــوعات القانون الدستورى إلى أن ذلك القانون هو «الذى ينظم قواعد

---

(١) انظر فى هذا الموضوع :

- د. عبدالفتاح ساير داير : القانون الدستورى ، القاهرة ١٩٥٩ ، ص١٦٧.
- د. طعيمة الجرف : موجز القانون الدستورى ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص٤٠.

الحكـم ويـوزع السـلطات ويبيـن اختصاصات كل منها ويضع الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد ويبين مدى سلطات الدولة عليهم» [١].

وقـد ثـار خـلاف فـى الفقـه حول ما تعلق بالتنظيم الاقتصادى والاجـتماعي للدولـة وهل يعد من قبيل الموضوعات الدستورية أم لا يعد كذلك.

ومن الفقهاء الفرنسيين الذين يذهبون إلى اعتبار هذه الموضوعات من قبيل الموضوعات الدستورية الأستاذ جورج بيردو إذ يرى أن موضوع الدسـتور "L'objet de la constitution" هـو مـن ناحـية تحديد الأشـخاص الذيـن لهـم سلطات اتخاذ القرار باسم الدولة واختصاصاتهم وكيفية ممارستهم لتلك الاختصاصات كذلك ومن ناحية أخرى فإن الدستور هو الذى يبين أى تنظيم سياسى واجتماعى يمثله الحاكمون» [٢].

وقـد ذهـب الـبعض مع هذا الاتجاه إلى المدى الذى قرروا به أن النص الدستورى الذى يتحدث عن «التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع» إنما يعالج موضوعاً من الموضوعات الدستورية [٣].

والحقيقة إننا نرى أن ثمة مبالغة فى وضع المعيار الشكلى والمعيار الموضوعى وضعاً متقابلاً وكأنهما متقابلان أو كأنهما نقيضان لا يلتقيان.

ونذهـب إلـى أن الوثيقة الدستورية فى بلاد الدساتير المكتوبة – وهـى توشك أن تشمل دساتير العالم كله عدا جزء من الدستور الإنجليزى

---

(١) د. السيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى ، القاهرة ١٩٤٩ ، ص١.

(٢) G. Burdeau : Droid Constitutionnel et Institution politiques Paris 1968. P. 61.

(٣) إبراهيم شيحا : المرجع السابق ، ص٣١.

ولـــيس كله - تعتبر المحور الأساسى الذى تدور حوله القواعد الدستورية ومن ثم الدراسات الدستورية.

والمشرع الدستورى عندما يضع قاعدة معينة فى نصوص الدستور يـــريد أن يضـــفى على هذه القاعدة الدستورية ما للقواعد من أهمية، كذلك فإنـــه حيـــن يخرج قاعدة معينة من إطار النصوص الدستورية – مع ما قد يكـــون لها من أهمية – يهدف من غير شك إلى نوع من المرونة بالنسبة لتلك القاعدة بحيث تصبح إمكانية تعديلها أيسر من إمكانية تعديلها فيما لو تضمنتها الوثيقة الدستورية.

وجوهر المشكلة فى تقديرى يتعلق بالصياغة وبالجو العام الذى تتم به الصياغة أكثر من تعلقه بمعيار شكلى أو معيار موضوعى.

ويكفى أن نثير هذا التساؤل بالنسبة لمن يأخذ بما يقال له المعيار الموضوعى :

مـــا الـــذى يرتـــبونه من أثر على قولهم بأن قاعدة ما تعتبر قاعدة دســـتورية حـــتى أن وردت فـــى قـــانون عـــادى ؟ مثلاً القواعد المتعلقة بالانتخابات عندما ترد فى قانون عادى؟؟

هل هذه القواعد تعتبر ضمن القواعد الدستورية ؟ وهل يعنى هذا – وفقـــاً للمعيار الموضوعى – انه لا يجوز تعديلها إلا بذات الإجراءات التى يعدل بها الدستور؟

وهـــل يثير الخروج عليها الحق فى مراقبة دستورية القوانين وما إلى ذلك ؟

ما أظن أحداً يقول ذلك القول.

كذلك ومن الناحية العكسية : الذيـــن يقولون أن النص الذى يلغى عقوبة الإعدام فى الجرائم السياسية – مثلاً – عندما يرد فى الدستور ليس

من طبيعة دستورية ما الذى يرتبونه على هذا القول ؟

هل يقولون انه يجوز أن يلغى ذلك النص الدستورى بقانون عادى إذا كان الدستور يتطلب لتعديله إجراءات خاصة ؟

أنا أظن أن أحداً منهم لا يقول بشئ من ذلك.

المسألة عندى – كما قدمت – تتعلق بالصياغة وكيفيتها والإطار الذى تمت فيه هذه من ناحية.

ومن ناحية أخرى فهى تتعلق أيضاً بالدراسة الدستورية أو بفقه القانون الدستورى اكثر من تعلقها بالدستور نفسه ، بمعنى آخر أن المعيار الشكلى والمعيار الموضوعى قد يصلحان لتحديد المنهج الدراسى.

هل تنحصر الدراسات الدستورية أو الفقه الدستورى فى حدود الوثيقة الدستورية أم تعدوها إلى غيرها من الموضوعات المتصلة بتنظيم السلطات العامة فى الدولة وحقوق المواطنين حتى وأن لم ترد مباشرة فى الوثيقة الدستورية؟

هذه هى المسألة .

وتقديرى أن الدراسة الدستورية والفقه الدستورى يمكن أن يتجها وجهتين متكاملتين مع تغليب إحداهما على الأخرى وفقاً للظروف والأحوال:

١- الدراسة الدستورية المقارنة. وهنا لا يتقيد الفقه الدستورى بدستور معين ولا ببلد معين وإنما قد يدرس موضوعاً دستورياً بعينه فى دستور أكثر من بلد وفقاً لهدفه من الدراسة، أو قد يدرس – وهذا هو الغالب – المبادئ الدستورية العامة ، وفقاً لما استقرت عليه فى كثير من الدساتير.

٢- الدراسة الوضعية لدستور بلد معين. وهنا تكون الوثيقة

الدســتورية هى المحور الأساسى لدراسته. ولكن هذا المحور الأساسى لا يستبعد القواعد الموضوعية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة وحقوق الأفراد والتى قد ترد فى غير الوثيقة الدستورية نفسها.

وقــد جرت التقاليد الجامعية على المزج بين الوجهتين باعتبارهما متكاملتين ولازمتين فى نفس الوقت لدارس القانون الدستورى.

وعلــى ذلك فإن الدراسة الدستورية لا يمكن أن تلتزم بمعيار شكلى ولابد لها وأن تتبع معياراً موضوعياً.

وهكــذا نرى أن مسألة المعيار الشكلى والمعيار الموضوعى تتعلق بكيفية الدراسة الدستورية ولا تتعلق بالدستور نفسه وتحديد معناه.

وممــا يــتعلق بتحديد معنى الدستور من ناحية ، ونطاق الدراسة الدســتورية من ناحية أخرى المشكلة المتصلة بتحديد موقف الدستور من قضية السلطة وقضية الحرية.

هــل الدستور تنظيم للسلطة أم انه تنظيم للحرية أم هو تنظيم لهما معاً ؟

الحقــيقة أن نشأة الدراسات الدستورية وتطورها تساعد على إجابة هذا التساؤل إلى حد كبير.

عــندما وضــع الدســتور الأمريكى عام ١٧٨٧ والذى يعتبر أقدم دســتور مكتوب ومعمول به حتى الآن – مع تعديلاته الأربعة والعشرين – وضع على أساس المذهب الفردى ، ذلك المذهب الذى يؤمن بضرورة تقييد الســلطة واتســاع نطــاق الحــريات ، حــتى أن عــبارة مبدأ الدستورية "Constitutionalism" تعــنى عــند الشراح الأمريكيين فكرة الحكومة

المقيدة [١].

وبعـــد ذلـــك بعامين أصدرت الثورة الفرنسية إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩ وجاء في البند السادس عشر منه أن «الجماعة التى لا تكفل الضمانات اللازمة للحقوق أو لا تقرر الفصل بين السلطات ليس لها دستور».

"Toute societe dans laquelle la garantie des droits n'est pas assuree. ni la separation des pouvoirs deteminee n'a pas de constitution".

وفـــى عام ١٧٩٧ أنشئ أول كرسى للقانون الدستورى فى جامعة فرارى بإيطاليا.

وفـــى عام ١٨٣٠ صدر دستور أو ميثاق ١٨٣٠ **Le pacte de 1830** فى فرنسا والذي جاء – على خلاف دستور ١٨١٤ – تقدمياً وثورياً وموافقاً الإعلان الصادر فى عام ١٧٨٩.

وفـــى عـــام ١٨٣٤ أنشأ جيزو وزير المعارف الفرنسى آنذاك أول كرســـى فى جامعة باريس للقانون الدستورى وحدد برنامج الدراسة تحديداً مـــن مقتضاه تدعيم الفلسفة السياسية الحرة والربط بين القانون الدستورى والمذهب الفردى الحر.

ومـــنذ عام ١٨٨٩ استقرت وتطورت الدراسات الدستورية فى كلية الحقـــوق بجامعة باريس – قسم الليسانس – وظل الفقه الفرنسى فى جملته إلى وقت قريب محافظاً على الفكرة التى تربط بين القانون والفلسفة الفردية الحرة.

---

(١) د. أحمـــد كمال أبو المجد : التاريخ الدستورى للولايات المتحدة الأمريكية – مجلة القانون والاقتصاد السنة الحادية والثلاثون – يوليو ١٩٦١ ، ص٢٨٧.

وحـــتى عام ١٩٢٩ كان العميد هوريو يرى أن الدستور لا يستحق أن يطلق عليه هذا الاسم إلا إذا كان معبراً عن سيادة الأمة ، صادراً باسمها بواســطة ســلطة تأسيسية منتخبة ، قائماً على تأكيد الحرية ، مقرراً مبدأ الفصــل بيــن الســلطات. فإن تخلف فيه شئ من ذلك امتنع عليه وصف الدستور [١].

وهكــذا كان الربط واضحاً بين الدستور وحماية الحرية على أساس فلســفة المذهــب الفردى وإنكار وجود معنى الدستور الحقيقى فى ظل أى فلسفة أخرى.

هذا هو المعنى التقليدى للقانون الدستورى والذى ظل سائداً إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى.

ولكــن الاتجــاه الحديــث فى الفقه الدستورى يذهب إلى عدم ربط القــانون الدســتورى بفلسفة سياسية معينة ، والمناداة بما يقال له الحياد الدستورى بين الفلسفات المتعددة ، باعتبار أن مهمة الدستور الأساسية هى بــيان الســلطات العامــة وكيفــية تكوينها واختصاصاتها وصلتها ببعضها وصلتها بالمواطنين.

وعلـــى ذلــك يذهب بيردو إلى أن الدستور يوجد بالضرورة فى كل دولــة فــيها تنظيم للسلطة ، إذ أنه - الدستور - يعتبر بمثابة القناة التى تعبرها السلطة من قبل صاحبها الأصلى - الدولة - إلى الممارسين لها وهم الحكــام. ومــن ثم فإن البلاد ذات الحكم المطلق يوجد فيها أيضاً دستور ، طالما أننا لا نربط بين فلسفة الحرية الفردية ووجود الدستور.

إلا أن بــيردو مــع ذلك يرى أن نفرق بين عبارة دولة لها دستور

---

(١) M. Hauriou : Prccis de Droit constitutionnel. Paris. 1929. P. 246.

Etat ayant une constitution ودولـــــــة دســـــــتورية Etat constitutionnel ذلـــك أن كل دولة أيا كان نظامها لها دستور ، ولكن ليس كل دولة لها دستور تعتبر دولة دستورية [١]، إذ أن ذلك الوصف الأخـــير يحتفظ به بيردو فيما يبدو للدولة ذات الأنظمة الدستورية التى تقيد السلطة لصالح الحرية الفردية.

ويذهـــب بـــريلو إلى رفض الفكرة التقليدية والانحياز إلى فكرة أن القانون الدستورى هو قانون تنظيم السلطة ، إذ هو الذى بمقتضاه تؤسس السلطة وتنقل داخل الدولة إلى حيث الممارسين لها [٢].

ويـــتخذ العمـــيد فيديل ذات الموقف الذى يرفض التصور التقليدى للقانون الدستورى [٣].

ويـــبدو أن أندريـــه هوريو يرى أن يتخذ موقفاً توفيقياً بين الفكرة التقلـــيدية من ناحية وفكرة حياد القانون الدستورى من ناحية أخرى ، ذلك انـــه يرى أن كلا من الاتجاهين يحمل بعض الحقيقة وأن الأخذ بأى منهما علـــى إطلاقه يثير كثيراً من النقد ، ذلك أن القانون الدستورى – فيما يرى هوريو – هو «تكنيك» التوفيق بين السلطة والحرية فى إطار الدولة.

"Le Droit Constitutionnel est la teehnique de la conciliation de l'autorite et de la liberte dans le cadre de l'Etat".

والحقيقة أنه لابد لنا من موقف معين من هذين الاتجاهين – الاتجاه

---

(١) Burdeau. G. : Droit Constitutionnel et Institutions politiques. 12 eme ed. Paris 1966. p. 53-54.

(٢) بريلوا : المرجع السابق ، ص٣٢.

(٣) G. Vedel : Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques "Les cours de Droit". Paris. 1961. P. 8.

التقليدى والاتجاه الحيادى – وهنا يجدر بنا أن نعود إلى قضية أساسية فى نفس الوقت.

أن السلطة ضرورة لوجود المجتمع المنظم أياً ما كانت فلسفة ذلك المجتمع، وهى ركن من أركان الدولة باتفاق الجميع.

والسلطة – مع ذلك – ليست غاية فى ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق الأمن – بمعناه الواسع فى المجتمع [١].

ولا شك أن معنى الأمن يتضمن ذلك الإحساس بالطمأنينة نتيجة لسيادة القانون وعلى ذلك فإن السلطة فى المجتمع المنظم هى سلطة ذات هدف غير مجرد الإبقاء على ذات السلطة فى يد أشخاص معينين [٢].

والقانون الدستورى إذ يبين كيفية ممارسة السلطة لابد وأن يضع لتلك الكيفية إطاراً معيناً وإلا فقد ذلك القانون سبب وجوده.

وكل الفلسفات السياسية – فردية كانت أو شمولية أو أى فلسفة أخرى – ترى للسلطة هدفاً – مع اختلاف الأهداف – ولا ترى السلطة غاية فى ذاتها. الفلسفة الفردية ترى أن الهدف هو حماية الحريات الفردية.

والفلسفة الشمولية ترى أن الهدف هو تحقيق مصلحة الجماعة وأن ضحينا بالمصلحة الفردية.

هكذا لابد من هدف.

ومن ناحية أخرى فإن الحريات ليست معنى واحداً ثابتاً لا خلاف عليه.

---

(١) Andre Hauroiu : Droit constitutionnel et Institutions Politiques. 3eme ed., Paris. 1968. P. 28.

(٢) انظر كتابنا عن الأنظمة السياسية المعاصرة ١١-١٢ ومواضع أخرى متفرقة.

والقانون الدستورى وهو يحل التناقض بين السلطة والحرية لابد وأن يتأثر بفلسفة معينة تحدد للحريات جوهراً معيناً وتؤثر بالتالى على كيفية حل ذلك التناقض.

والفكرة الحيادية الحديثة تستهدف أو يجب أن تستهدف فيما أتصور – حياداً بين الفلسفات المختلفة التى تقوم وراء الدساتير المختلفة ، ولا تستهدف التضحية بالحرية من أجل السلطة أو بالسلطة من أجل الحرية.

وعلى ذلك فنحن نرفض الموقف التقليدى الذى يربط بين القانون الدستورى والفلسفة الفردية ، ونرى أن القانون الدستورى يمكن أن يوجد فى بلاد تأخذ بهذه الفلسفة أو تأخذ بغيرها ، ولكن القانون الدستورى حيث وجد وفى ظل أى فلسفة كانت هو محاولة لحل التناقض بين السلطة والحرية أيا كانت صورة ذلك الحل ، وأياً كانت الفلسفة السياسية التى تمثل الأساس الذى بنى عليه القانون الدستورى فى بلد من البلاد.

وعلى ذلك – وعلى سبيل المثال – دستور الولايات المتحدة الصادر عام ١٧٨٧ ودستور الاتحاد السوفيتى الصادر عام ١٩٣٦ كلاهما دستور ، وكلاهما يحل التناقض بين السلطة والحرية ، وان اختلف أساس الحل ، واختلفت بناءاً على ذلك الأحكام فى كل من الدستورين.

ومما تقدم كله يبين أن الحياة الدستورية اكثر اتساعاً من الوثيقة الدستورية فالحياة الدستورية تشمل الحياة الحزبية فى بلد من البلاد. وهل الأحزاب حرة فى نشأتها أم أنها مقيدة. وهل هى حرة فى حركتها أم أنها مكبلة.

وتشمل الاستقلال الحقيقى – وليس مجرد النصوص – للسلطة القضائية.

وأهــم من هذا كله فإن الحياة الدستورية تختلف اختلافاً كبيراً بين بلــد وبلد آخر حسب مدى إيمان البلد وقادته بمبدأ سيادة القانون والحرص على هذا المبدأ أو من ناحية أخرى اعتبار القانون قيداً يجب الفكاك منه.

إن سيادة القانون توشك أن تكون جزءاً من نسيج الحياة فى بعض الــبلاد. ولكــنها فى بلاد أخرى تؤخذ مأخذ الزينة أو الحلية أو «الديكور». والفارق بعيد بين الأمرين مهما كانت النصوص الدستورية.

ومــن هــنا نقــول إن الحياة الدستورية الفعلية ليست بالضرورة مطابقة للنصوص الدستورية.

* * *

هــذه هــى أهــم القضــايا التى يثيرها التساؤل عن معنى القانون الدستورى.

وننتقل الآن إلى دراسة طبيعة القواعد الدستورية.

الفصل الثانى

طبيعة القواعد الدستورية

كثيراً ما يتساءل البعض : هل القواعد الدستورية قواعد قانونية ؟

ولكى ندلى برأى حول هذا التساؤل يجدر بنا أن نعرض بإيجاز لمفهوم القاعدة القانونية بصفة عامة ثم نرى بعد ذلك هل ينطبق هذا المفهوم على القاعدة الدستورية أم لا.

لا شك أن القانون نتاج اجتماعى وأنه وليد الشعور بالحاجة إلى قواعد معيارية تنظم العلاقة الاجتماعية.

ولكن القواعد الأخلاقية تشترك مع القانون فى كل ما تقدم : فهى نتاج اجتماعى ، وهى قواعد معيارية ، وهى تنظيم العلاقات الاجتماعية أيضاً.

ويرى الفقهاء أن المميز الأساسى للقاعدة القانونية عن القاعدة الأخلاقية هو أن الأولى ترتبط بالسلطة العامة فى المجتمع المنظم - الدولة - سواء من حيث صدورها أو إقرارها ومن حيث فعاليتها.

أما عن ارتباط القاعدة القانونية من حيث صدورها بالسلطة العامة فهذا واضح من أن الدولة هى المصدر الأساسى للأغلب الأعم من القواعد القانونية فى الدولة الحديثة : فى صورة التشريع ، وأن القواعد القانونية العرفية أيضاً تجد سندها فى أنها تكون محل إقرار السلطة العامة ورضاها باعتبارها تعبيراً ضمنياً عن الإرادة العامة فى مجتمع معين.

أما عن فعالية القاعدة القانونية فإن تلك الفاعلية ترتبط بما يكون من جزاء نتيجة مخالفة القاعدة القانونية.

ويرى جانب من الفقه أن جزاء مخالفة القاعدة القانونية يكمن فيما تفرضه السلطة العامة من قهر وإكراه بوسائلها المادية عندما تحدث المخالفة ، وأنه لا صورة للجزاء غير هذه الصورة.

ولكن جانباً آخر من الفقه يرى أن ذلك مفهوم ضيق لفكرة الجزاء ، وأن القاعدة القانونية تتمثل فيما تحدثه المخالفة من رد فعل اجتماعى ضدها ، وأن رد الفعل الاجتماعى قد يأخذ صورة الإكراه والقهر المادى تفرضه السلطة العامة وقد يأخذ غير هذه الصورة المحددة مما قد يكون أخطر منها وأبعد أثراً.

أن القاعدة نتاج اجتماعى ، وجزاؤها يكمن أساساً فى رد الفعل الاجتماعى عند مخالفاتها ، ورد الفعل الاجتماعى يأخذ أكثر من صورة.

والمدرسة الشكلية ترجع فى أساسها إلى هوبز الذى كان لا يرى القانون إلا أمراً صادراً صمن الحاكم المسلم له بالطاعة.

ولكن الذى أثرى الفقه القانونى لهذه المدرسة هو الفقيه الإنجليزى أوستن Austin فى كتابه Lectures on Jurisprudence . الذى صدر الجزء الأول منه عام ١٨٦٩ أى منذ قرابة قرن ونصف.

وأوستن يحدد القاعدة القانونية فى الأمر أو التكليف الذى تصدره السلطة العامة صراحة أو تقره ضمناً ويكون له جزاء تكفله السلطة العامة بما يمكن أن توقعه من أذى على من يعصى ذلك الأمر أو يخالف ذلك التكليف [١].

أما المدرسة الاجتماعية فلا تربط بين السلطة العامة والقانون ذلك

---

(١) أوستن المرجع المشار إليه فى المتن ص ٩١-٩٢.

وانظر : د. سعد عصفور : القانون الدستورى ، الإسكندرية ١٩٥٤ ، ص٨.

الربط بين السبب والنتيجة ، بل ترى أن القانون قد يسبق فى وجوده وجود السلطة العامة ذاتها. وهذه المدرسة لا تنكر أن الجزاء عنصر من عناصر القاعدة القانونية ، ولكنها لا تربط بين الجزاء وفكرة القهر الذى تفرضه السلطة العامة بل أنها ترى أن الجزاء يتضمن أساساً فى رد الفعل الاجتماعى Contre – coup social ضد مخالفة القاعدة القانونية التى هى إفراز اجتماعى فى الأساس.

وبناء على ما تقدم يتحدد الموقف إزاء القواعد الدستورية.

فالمدرسة الشكلية لا ترى القواعد الدستورية قواعد قانونية لأنه ينقصها عنصر الجزاء الذى تمسك به السلطة العامة ، إذ أن القانون الدستورى هو فى الواقع خطاب من السلطة للسلطة ، ولا يتصور أن يكون الإكراه مصدره إرادة المكره نفسه.

وعلى ذلك نجد أن أوستن يرى أن القواعد الدستورية ليست إلا قواعد أخلاقية إيجابية Positive morality تحميها مجرد جزاءات أدبية Moral sanctions والسلطة عندما ترتكب عملاً مخالفاً للدستور يجوز نعت تصرفها بأنه غير دستورى ، ولكن لا يجوز نعته بأنه غير قانونى ، لأن القواعد الدستورية ليست قواعد قانونية فى مفهوم أوستن ومدرسته.

أما المدارس التى توسع من مفهوم الجزاء ولا تجعله قاصراً على فكرة القهر الذى تفرضه السلطة العامة فإنها ترى أن القواعد الدستورية هى قواعد قانونية ، ذلك أن مخالفة القاعدة الدستورية قد يرتب أحياناً جزاءاً من قبل السلطة العامة ، ولكنه فى حالات أخرى يتمثل فى نوع من رد الفعل الاجتماعى العنيف الذى قد يصل إلى حد الثورة ضد مخالفة القاعدة الدستورية.

والعميد ديجي صاحب نظرية التضامن الاجتماعي من أشهر المدافعين عن هذا الاتجاه الذي يرى أن القواعد الدستورية هي قواعد بكل معنى الكلمة [١].

وغالبية الفقه العربي تذهب إلى أن القواعد الدستورية هي قواعد قانونية ، إلا أن أستاذنا الدكتور عثمان خليل يوشك أن ينفرد بين أساتذة القانون العام برأي مخالف إذ يقول «والحقيقة أنه من الناحية المنطقية يجب أن يتشكك الإنسان في اعتبار القواعد الدستورية.. قواعد قانونية بالمعنى الوضعي الذي حددناه ، نظراً لعدم توفر ركن الجزاء الذي تبينا أهميته في القاعدة القانونية بالمعنى الصحيح» [٢].

ولكنه مع تشككه في كون القواعد الدستورية قواعد قانونية يفضل استعمال لفظ «قانوني» بشأنها على سبيل التجوز لما لذلك من فوائد عملية ودراسية.

ونحن من جانبنا نرى أن القواعد الدستورية قواعد قانونية تماماً ، ونرى أن فكرة الجزاء التي هي عنصر من عناصر القاعدة القانونية يجب أن ينظر إليها نظرة اكثر اتساعا وأكثر عمقاً من مجرد كونها تعبيراً عن القهر المادي الذي تفرضه السلطة العامة.

أن فكرة الجزاء تختلف بين فروع القانون المختلفة ، وهي لا تختلف مجرد اختلاف في الدرجة ولكنها تختلف في طبيعتها.

أن فكرة الجزاء في القانون المدني لا تحركها في الأغلب الأعم إلا إرادة الأفراد في مواجهة بعضهم ، على أن الجزاء في قانون العقوبات

---

(١) Duguit : Traite de Droit Constitutionnel. T. II, 3rd ed.. 1928. P. 202.

(٢) مذكرات غير منشورة لـ د. عثمان خليل.

- القانونى الجزائى - تحركه الإرادة العامة ، ونوع الجزاء فى الحالة الأولى يختلف عن نوعه فى الحالة الثانية.

قد يكون الجزاء فى الحالة الولى تعويضاً بمبلغ من المال أو إعادة الحال إلى ما كانت عليه أو إبطال تصرف من التصرفات ، وقد يكون فى الحالة الثانية غرامة أو حبساً أو حرماناً من الحياة نفسها فى صورة الجزاء بالإعدام.

ليس الجزاء صورة واحدة ولا نوعاً واحداً إذن فى فروع القانون المختلفة.

كذلك فإن مخالفة القاعدة القانونية لا تستتبع الجزاء فى كل حالة من حالات المخالفة. فقد تقع المخالفة ولا يكون هناك جزاء لأن المضرور لم يستعمل حقه فى رفع الدعوى ، أو لأن أمر المخالفة لم يتصل بعلم السلطات العامة ، أو انه اتصل بها ولكن الفاعل ظل مجهولاً.

حقاً يبقى احتمال الجزاء قائماً فى كل هذه الحالات حتى مع عدم توقيعه فعلاً ، ولكن المهم أن الرابطة الضرورية الحتمية بين وقوع المخالفة وتوقيع الجزاء ليس حادثاً بصفة مستمرة.

وفيما يتعلق بالجزاء على المخالفات الدستورية يجب أن نفرق بين أمرين :

أولاً : الخروج على الدستور كله.

ثانياً : الخروج على بعض نصوصه.

والحالة الأولى تدخل فى باب انتهاء حياة الدستور نفسه ، وذلك أن الخروج على الدستور كله لا يعنى شيئاً غير تعطيل الدستور وانتهاء حياته. وسندرس هذا الموضوع عندما ندرس طرق انتهاء الدساتير.

أما الحالة الثانية التى يحدث فيها خروج أو مخالفة لبعض القواعد الدستورية فإن الذى يحدث عادة أن السلطة العامة التى يفترض أنها ارتكبت المخالفة الدستورية لا تعترف بتلك المخالفة ، وإنما تحاول أن تقدم بين يدى تصرفها التبريرات والتفسيرات التى تظهرها أمام الرأى العام وكأنها لم ترتكب مخالفة دستورية ، وهذا فى حد ذاته دليل على مدى الشعور بالالتزام بالقواعد الدستورية حتى لدى من يحاولون الخروج عليها.

وفى البلاد التى توجد فيها رقابة فعالة لدستورية القوانين فإن تصرف السلطة العامة سواء أخذ صورة القانون أو صورة أداة أدنى منه يمكن أن يطعن فيه بالبطلان أو أن يدفع بعدم نفاذه لمخالفة الدستور ، وفى ذلك نوع من الجزاء الأكيد ضد مخالفة القاعدة الدستورية.

كذلك ومن ناحية أخرى فإن أجهزة السلطة العامة يفترض فيها أن يراقب بعضها البعض من اجل تصحيح المخالفات الدستورية وتوقيع الجزاء بشأنها.

والحقيقة أن سبباً أساسياً من أسباب توزيع وظائف الدولة الأساسية على أجهزة متعددة فيها هو ضمان سيادة القانون والحيلولة دون الاستبداد بالسلطة – أى الانفراد بها – ومن ثم ايجاد إمكانية الخروج على القانون.

وهذا التوزيع على عديد من الأجهزة يجعل كلاً منها رقيباً على الآخر من ناحية وموازناً لسلطته من ناحية أخرى «Source naterielle» وحائلاً فى النهاية دون مخالفة قواعد القانون الدستورى.

ومع إيماننا بالكامل بأن القواعد الدستورية هى قواعد قانونية بكل

معـنى الكلمة فإنه يجدر بنا أن ننبه إلى مسألة أساسية تلك هى أن القواعد القانونية – ومن بينها القواعد الدستورية – لكى نضمن لها الفاعلية والنفاذ فإنها يجب أن تكـون تعبيراً حقيقياً عن الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصـادية والثقافية لشعب ما . فإذا تحقق ذلك فإن الرأى العام فى مثل هذا الشعب سيكون هو السياج النهائى لحماية الدستور ولإقرار مبدأ سيادة القانون.

أمـا إذا وقع الافتراق لأى سبب من الأسباب بين القاعدة القانونية وأساسـها الاجتماعى فإنها – رغم كل جزاء – لن تستند إلى جذور عميقة فـى نفـوس الناس ، وسيكون اقتلاعها – فضلاً عن مخالفتها – أمراً بالغ السهولة.

فـى بـلاد أوربـا الشرقية قبل انهيار سور برلين وسقوط النظام الماركسـى كانـت نصوص الدستور فى واد وواقع الحياة العملية فى واد آخر. كان للنصوص بريق ولمعان وكانت الحياة مليئة بالكآبة والقهر.

وكذلك الحال وما زال – فى الكثرة من بلاد العالم الثالث.

الباب الثانى

مصادر القواعد الدستورية

تمهيد وتقسيم :

مصدر القاعدة القانونية قد يكون مصدراً مباشراً وقد يكون مصدراً غــير مباشر. والمصدر المباشر هو ما يرجع إليه مباشرة لمعرفة القاعدة القانونية ، وهو ما يحدد القاعدة تحديداً مباشراً ، وهذا هو ما يعرف أيضاً بالمصدر الرسمى للقاعدة القانونية.

علــى أن كلمة مصدر قد تعنى أيضاً المصدر غير المباشر للقاعدة القانونــية ، المصــدر الــذى يساهم فى الأصل فى إنتاج موضوع القاعدة ويتمثل ذلك فى النظريات السياسية والاقتصادية والحضارية التى تسود فى مجتمع معين وتشكل الأساس الذى تبنى عليه تنظيمات ذلك المجتمع وقواعده القانونية. فالدين والفلسفة السائدة والعلاقات الاقتصادية والتطور الاجتماعى كلها تعتبر من المصادر غير المباشرة أو من المصادر الموضوعية للقاعدة القانونية.

علــى أن الديــن أحــياناً يكون مصدراً مباشراً – مصدراً رسمياً – لبعض القواعد القانونية فى بعض البلاد.

والــذى يعنيــنا أن نعــرض له هــنا هــو المصادر الرسمية للقواعد الدستورية، تلك المصادر التى يرجع إليها مباشرة لمعرفة القاعدة الدستورية.

ولا شك أن هذه المصادر الرسمية لم تأخذ شكلها المحدد إلا نتيجة تفــاعل طويــل فــى كــيان المجــتمع ونتيجة نضج المصادر الموضوعية وتأثيرها، ولكن المصادر الموضوعية تعنى الفلسفة القانونية أكثر مما تعنى الفقــه ، وعلى ذلك فإن عدم تعرضنا للمصادر الموضوعية لا يعنى التقليل مــن شــأنها وإنمــا يعــنى أنها تدخل أساساً فى نطاق الفلسفة القانونية

ولا تدخل إلا عرضاً فى الدراسة الفقهية الوضعية.

والمصـــادر الرســـمية للقواعــد القانونية عموماً - ومنها القواعد الدستورية - ليست كلها محل اتفاق وان كان بعضها محل اتفاق.

فالتشريع كمصدر للقاعدة القانونية لا خلاف عليه.

ولكن المصادر الأخرى غير التشريع يوجد حولها الخلاف.

فالعرف وهو أهم مصدر رسمى بعد التشريع للقاعدة القانونية تقره الغالبـــية فى الفقه ، ولكن أنصار المدرسة الشكلية يرفضون اعتبار العرف مصدراً من مصادر القاعدة القانونية.

والقضـــاء مصدر رسمى للقاعدة القانونية ، وهو مصدر على قدر كبـــير مـــن الأهمية فى بعض البلاد ، مثل بلاد السوابق القضائية : إنجلترا وأمـــريكا وبلاد الثقافة القانونية الأنجلوسكسونية عموماً وفى بعض فروع القانون كالقانون الإدارى حتى فى بلاد الثقافة القانونية اللاتينية.

والفقه قد يعتبره البعض مصدراً رسمياً للقانون أو لبعض فروعه ، والمادة الثامنة والثلاثون من نظام محكمة العدل الدولة تعتبر مؤلفات كبار فقهاء القانون الدولى مصدراً رسمياً من مصادر القواعد الدولية وإن كانت تعتبرها مصدراً رسمياً احتياطياً [١].

وقـــد كـــان الفقـــه فى الماضى يعتبر مصدراً رسمياً لبعض فروع القـــانون الأخرى ومنها القانون الدستورى ، لكن الفقه فى الوقت الحاضر فقد هذه الصفة ولم يعد يعتبر بين المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية.

وعلـــى ذلك سندرس المصادر المباشرة الثلاث للقواعد الدستورية وهى على اختلاف أهميتها - التشريع والقضاء والعرف.

---

(١) د. حامد سلطان : القانون الدولى العام فى وقت السلم - القاهرة ١٩٦٨ ، ص٥٧.

الفصل الأول

التشريع

التشـــريع هو تلك القواعد القانونية المدونة التى تصدر عن سلطة مخولـــة بإصـــدارها. وبالنسبة للقواعد الدستورية فإن مكانها الأساسى هو الوثيقة الدستورية.

ولكن وفقاً للمعيار الموضوعى فى تحديد مفهوم القانون الدستورى فـــإن التشـــريعات العادية قد تكون أحياناً مصدراً لقواعد دستورية بالمعنى الموضـــوعى. فقوانين الانتخابات وقوانين توارث العرش فى البلاد الملكية التى لا ينص الدستور نفسه على كيفية وراثة العرش فيها تعتبر مصدراً من مصادر القاعدة الدستورية.

وفـــى الـــبلاد الـــتى يكـــون الدستور فيها مرناً – على النحو الذى ســـنعرض له فـــيما بعـــد – لا يكـــون هـــناك فارق فى القوة بين القواعد الدســـتورية الواردة فى الوثيقة الدستورية نفسها والقواعد الدستورية التى تتضمنها بعض القواعد العامة.

أما فى البلاد التى يكون فيها الدستور جامداً فإن القواعد الدستورية الـــواردة فـــى الوثـــيقة الدستورية تعتبر من حيث القوة القانونية أعلا من القواعد الدستورية التى ترد فى قوانين عادية.

ولكـــن المشرع الدستورى يعمد أحياناً إلى النص على رفع القوة القانونية لتشريع عادى إلى مستوى القوة القانونية للدستور نفسه.

مثل ذلك ما هو حادث فى الكويت بالنسبة لقانون توارث الإمارة إذ نصـــت المـــادة الرابعة من الدستور الكويتى على إعطاء ذلك القانون قوة

دستورية ، وتطلبت لتعديله ما يطلبه الدستور نفسه لتعديله من إجراءات.

كذلــك فــإن دســتور ١٩٥٦ فى الجمهورية المصرية – آنذاك – أضــفى علــى بعــض نصوص قانون الإصلاح الزراعى الذى حدد الملكية الزراعية صفة دستورية تجعلها فى مصاف النصوص الدستورية من حيث القوة.

وعلــى أى حال فإنه عندما يكون الدستور جامداً لا يجوز الخروج على أحكامه بمقتضى قواعد يتضمنها قانون عادى وإلا كان فى ذلك مساس بمبدأ سموا لدستور الذى سنعرض له فيما بعد.

التشــريع إذن هــو المصــدر الرســمى الأول من مصادر القواعد الدستورية.

والتشريع هنا يعنى أساسا الوثيقة الدستورية نفسها ، أى الدستور، ويعنى بالإضافة إلى ذلك القوانين العادية أو النصوص التى ترد فى قوانين عاديــة تــتعرض لموضــوعات هــى بطبيعتها دستورية لاتصالها بتنظيم السلطات العامة السياسية أو بالحقوق الأساسية للأفراد.

وتــزداد أهمــية التشريع باعتباره المصدر الأول للقواعد القانونية عمومــاً وكذلــك للقواعــد الدستورية فى الزمن الحاضر ، ذلك أن الفلسفة السائدة فى المجتمعات المعاصرة هى فلسفة تدخليه – على اختلاف درجات التدخل – وهذه الفلسفة تجعل يد سلطة الدولة تمتد لتنظيم كثير من الأمور وكثير من العلاقات التى كانت لا تمتد إليها يد الدولة فى الماضى . ووسيلة السلطة إلى مثل هذا التنظيم هى التشريع.

وفــى مجال القواعد الدستورية فإن خطورة وأهمية العلاقات التى تــنظمها هذه القواعد من ناحية ، وتقدم فن الصياغة الدستورية من ناحية

أخــرى ، جعــل التشــريع هو المصدر الرسمى الأول والأهم بالنسبة لهذه القواعد.

كذلك فإن تصفية الاستعمار ونشأة الدول الحديثة الكثيرة فى أعقاب الحــرب العالمــية الثانــية وتعطش هذه الدول إلى استكمال مظاهر الدولة الحديثة جعل أغلبها يتجه عقب استقلاله مباشرة إلى وضع دساتير مكتوبة تــنظم السلطات العامة فى تلك البلاد وتنص على ما للمواطنين من حقوق فيها. ولم يكن أمام هذه البلاد من وسيلة إلا التشريع لتنظيم أمور الحكم.

ومن هذا كله يبدو ما للتشريع من أهمية ويتأكد ما فيه من وضوح وتحديــد ، ولعل ذلك هو ما جعل التشريع باعتباره مصدراً رسمياً للقواعد القانونية ومن بينها القواعد الدستورية ليس محلاً لخلاف من أحد[1].

---

(١) راجــع فيما يتعلق بمصادر القواعد القانونية عموماً مؤلفات أصول القانون العديدة والغنــية بالدراســات والآراء حول هذه الموضوعات التى تدخل فى صميم دراسة أصــول القانون. وهذا هو الذى يدعونا إلى عدم الإفاضة فى تناولها وشرحها هنا إيمانــاً مــنا بأن التقسيم والتخصص الفنى بين العلوم يخدمها جميعاً ويساعد على تقدمها كلها. وقد أشرنا إلى ذلك فى التمهيد لهذه الدراسة.

الفصل الثانى

القضـــاء

هل أحكام القضاء تعتبر مصدراً رسمياً للقواعد الدستورية ؟

يجــب أن نفرق بين الأحكام العادية وما يقال له أحكام المبادئ من ناحــية ، وبين بلاد السوابق القضائية والبلاد التى لا تأخذ بنظام السوابق القضائية من ناحية أخرى.

أما بالنسبة للأحكام العادية التى تطبق النصوص القانونية الواضحة على القضايا المطروحة أمام المحاكم فإن هذه الأحكام لا يتصور باتفاق أن تكون مصدراً رسمياً للقواعد القانونية بصفة عامة.

أما أحكام المبادئ ، تلك الأحكام التى تملأ نقصاً فى القانون بتشييد مبدأ قانونى جديد ، أو التى تفسر قاعدة قانونية تفسيراً يغاير المستقر من تفسيرات ، فإنها تصلح لتكون محلاً للتساؤل.

وللإجابة عن هذا التساؤل تجرى التفرقة بين بلاد الثقافة القانونية اللاتينية وبلاد الثقافة القانونية الانجلوسكسونية.

فى البلاد الأولى – ومثالها الواضح فرنسا – فإن أحكام المبادئ أياً كانــت المحكمة التى أصدرتها لا تعد مصدراً رسمياً للقواعد القانونية ، إذ انه مهما كانت القيمة الأدبية لتلك الأحكام فإنها لا تعد ملزمة للمحكمة التى أصدرتها فى قضائها القادم ولا تعد ملزمة للمحاكم الأدنى درجة.

هذا من الناحية النظرية.

أمـــا من الناحية العملية فإن أحكام المبادئ التى تصدر من المحاكم العلــيا – محكمـــة الـــنقض أو مجلــس الدولة بصفة أساسية – تعتبر بعد استقرارها فترة طويلة بمثابة مصدر تكميلى للتشريع بصفة عملية غير رسمية.

وعلـــى ذلك فإننا نستطيع أن نعتبر حكم محكمة القضاء الإدارى فى مصـــر الصادر بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨ والذى قرر حق القاضى فى رقابة دســـتورية القوانيـــن ، وحكم نفس المحكمة الصادر فى ٢٦ يونيه ١٩٥٠ والـــذى قرر أن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تفرض من عنديتها ودون نص تشريعى قيوداً على الصحافة على اعتبار أن حرية الصحافة لا تحتمل سوى التنظيم القانونى الذى يرد بقانون وليس بأداة أقل منه ، وحكم مجلس الدولـــة الفرنســـى ١٩٥٠ الذى قضى بحق السلطة التنفيذية فى أن تضع بعض الإجراءات المنظمة لحق الإضراب المعترف به دستورياً ، نستطيع أن نعتبر هذه الأحكام من أحكام المبادئ ذات القيمة الأدبية الكبرى والتى يمكن أن تعتبر بمثابة المصدر التكميلى المقرر لقواعد دستورية تكميلية.

ولكـــن هذا المصدر لا يمكن التسليم به فى البلاد التى لا تأخذ بنظام الســـوابق القضـــائية – ومـــنها فرنســـا ومصر – باعتباره مصدراً رسمياً للقواعد الدستورية [(١)].

ويختلف الحال عن ذلك بالنسبة لأحكام المبادئ فى البلاد التى تأخذ بـــنظام السوابق القضائية ، ذلك أن القضاء فى تلك البلاد يعتبر بغير خلاف مصـــدراً رســـمياً من مصادر القواعد القانونية ، والـــ Common Law يعتـــبر قانونـــاً قضـــائياً إلى حد كبير ، أى يعتبر قانوناً قام القضاء ونظام السوابق بتشييد الغالبية من قواعده [(٢)].

وفـــى البلاد التى تأخذ بنظام السوابق القضائية تتقيد كل محكمة فى

---

(١) انظر مع ذلك : د. عبدالفتاح حسن : مبادئ النظام الدستورى فى الكويت – بيروت ١٩٦٨ ، ص٥٤ ، حيـــث أورد الأحكـــام الثلاثة المشار إليها فى المتن باعتبارها تضع قيوداً دستورية يمكن الاعتماد عليها.

(٢) د. سعد عصفور : القانون الدستورى ، الإسكندرية ١٩٥٤ ، ص٦٢-٦٥.

قضـــائها بالمـــبادئ الـــتى سارت هى عليها من قبل وبالمبادئ التى سارت عليها المحاكم الأعلى منها درجة.

وعلـــى ذلـــك فإن المبادئ التى يرسيها قضاء مجلس اللوردات – باعتباره المحكمة العليا – فى المملكة المتحدة هو قضاء ملزم لكافة المحاكم الأخـــرى وللمجلس نفسه فى قضائه القادم، وعلى ذلك فإن هذا القضاء يعد بغير خلاف مصدراً من مصادر القانون.

ولما كانت القواعد الدستورية فى بريطانيا – سواء فى مصدرها أو شكلها – لا تختلف عن القواعد القانونية العادية فإن القضاء يعتبر مصدراً رسمياً لها بنفس الدرجة التى يعتبر بها مصدراً رسمياً للقواعد القانونية العادية.

والـــذى يقـــرأ أى كتاب للقانون الدستورى باللغة الإنجليزية يلفت نظره أن ثبتا بالقضايا المشار إليها فى الكتاب يرد فى أوائل صفحات الكتاب تقديـــراً لمـــا لهـــذه القضايا من أهمية ، وتوشك الدراسة الفقهية أن تكون تحلـــيلاً لهـــذه القضـــايا Study Case اكثر منها تحليلاً للمبادئ النظرية. ويوضـــح أهمـــية السوابق القضائية فى النظام القضائى فى بلاد السوابق القضائية انه توجد مجموعات كاملة للأحكام يرجع بعضها إلى القرن الثالث عشـــر ، وأنـــه توجد إلى جوار ذلك مجموعات يخرجها بعض الفقهاء فى بعـــض الفـــروع القانونـــية ومنها القانون الدستورى الذى صدرت بالنسبة للسوابق القضائية فيه عدة موسوعات تضم السوابق القضائية والتعليق عليها[١].

---

(١) انظر بالذات :

Lawson & Keir : Cases in Constitutional Law. 2ne ed., 1933.
H. Philips & T. Wade : Leading Cases in Constitutional Law 8th ed.. 1947.
G. Wilson : Cases & Materiales on Constitutional and Administrative Law. 1966.

الفصل الثالث

العـــرف (*)

يعتبر العرف أقدم مصدر رسمى للقواعد القانونية ، بل أنه كان فى الأزمنة البعيدة وقبل شيوع الكتابة المصدر الرسمى الوحيد للقواعد القانونية.

ومازال العرف فى المجتمعات الزراعية يحظى بقيمة كبيرة حتى أن القواعـد القانونـية القديمـة فى تلك المجتمعات التى مصدرها العرف لم تسـتطع التشريعات المدونة أن تحل محلها فى وجدان الناس وتعاملهم إلا بصعوبة شديدة.

ولكن العرف فى المجتمعات المتطورة يفقد كثيراً من أهميته ويخلى مكانه لكى يحل محله التشريع المكتوب [1]، ولكن ليس معنى تقهقر العرف عـن المكانـة الأولى بالنسبة لمصادر القاعدة القانونية أنه فقد كل الأهمية وأنه لم يعد مصدراً رسمياً للقواعد القانونية.

ولكـن مدرسـة من مدارس القانون هى المدرسة الشكلية ترى أن العرف لم يعد يصلح مصدراً رسمياً من مصادر القاعدة القانونية وأنه ليس إلا مصدراً مادياً أو موضوعياً لها.

ولكـن هذه المدرسة الشكلية التى يتزعمها أوستن والتى سبق أن أشـرنا إليها ليست هى المدرسة الغالبة فى فقه القانون ، وما زالت غالبية

(*) راجع فيما يتعلق بماهية العرف وأركانه دراسات أصول القانون والمدخل للدراسات القانونـية حيـث يـدرس العـرف باعتباره مصدراً من مصادر القواعد القانونية بتفصيل، ويوضح ركناه المادى والمعنوى ويناقش ما يثار حول كل منهما من جدل.

(١) Roger Pinto : Elements de Droit Constitutionnel. 2eme ed Lille. 1952. P. 75.

الفقه ترى أن العرف وأن فقد مكانه القديم إلا انه مازال مصدراً رسمياً من مصادر القاعدة القانونية.

وبالنسبة للقواعد الدستورية ، ولما لها من الخطر والأهمية ما يرجح غيرها من القواعد القانونية العادية ، فإن التساؤل حول قيمة العرف باعتباره مصدراً رسمياً للقواعد الدستورية يثير كثيراً من الجدل.

وبعض الفقهاء المحدثين مازال يشايع النظرية الشكلية ويرى أن العرف لا يمكن أن يكون مصدراً للقاعدة الدستورية.

وعلى رأس هؤلاء كاريه دى مالبرج.

ويذهب كاريه دى مالبرج إلى أن الخاصية الأساسية للدستور هو أنه قانون أكثر قوة وصلابة Rengorcee من القوانين العادية ، وفكرة الدستور نفسها تقوم على هذا الأساس. ومن ثم فهو يرى أن ثمة تناقضا أو عدم التقاء بين الدستور والعرف.

"Il y a des lors, incompatibilite entre constitution et coutume"[1] ولكن الغالبية من الفقهاء المحدثين ترى أن العرف يصلح مصدراً رسمياً للقواعد القانونية الدستورية وان اختلف هؤلاء حول أساس صلاحية العرف وحول المدى الذى يستطيع أن ينشئ فيه القواعد القانونية الدستورية.

والعرف الدستورى – شأنه فى ذلك شأن العرف بصفة عامة – يقوم على ركنين : الركن المادى – والركن المعنوى.

والركن المادى يقوم على مراعاة سلوك معين سواء كان سلوكاً

---

(١) R. Carre de malberg : Contribution a la therorir generale de l'Etat. Paris. 1922. T. II. P. 582.

إيجابياً أو سلبياً – على نحو متكرر بغير اعتراض عليه.

والركــن المعــنوى L'element psychologique يقــوم على الاعتقاد بأن مراعاة ذلك السلوك أصبحت التزاماً قانونياً (١).

ولــيس هــذا هو مجال الدخول فى تفصيلات دراسة هذين الركنين والخلاف حول الشروط اللازمة لقيام كل منهما (٢).

وعلى أى حال فإنه بالنسبة لقيام الركن المادى يرى غالبية الفقهاء أن الســلوك الــذى يتوافر به قيام ذلك الركن يتعين أن يكون التكرار ليس شرطاً أساسياً فى العرف ، فقد يتكرر التصرف ولا يقوم العرف ، وقد يقوم العرف مستنداً إلى تصرف واحد.

والركــن المعــنوى – على أى حال – هو الذى يعطى للعرف قوته ويجعله مصدراً رسمياً من مصادر القاعدة القانونية ، ويقوم الركن المعنوى علــى إحســاس الجماعــة بضرورة التصرف وفقاً لمسلك معين بحيث أن الحيدة عن ذلك المسلك تثير فى ضمير الجماعة رد فعل معاكس .

والعــرف الدســتورى فيما يتعلق بصلته بالنصوص الدستورية قد يكــون عــرفاً مفســراً لنص دستورى ، وقد يكون عرفاً مكملاً لنقص فى الدســتور ، وقد يكون بإلغاء حكم وإحلال حكم آخر حله ، وقد يكون بإلغاء حكم دون إحلال شئ محله.

---

(١) روجر بنتو : المرجع السابق ، ص٧٥-٧٦.

(٢) انظر فى الموضوع العديد من كتب أصول القانون ، وانظر أيضاً :

M. Reglade : la coutume en Droit constitutionnel interne. Bordeaux. 1919.

«رســالة دكتوراه» أشار إليها بيردو فى «القانون الدستورى والأنظمة السياسية» ط١٢ ، ص٥٨.

ونحاول الآن أن نستعرض كل صورة من هذه الصور على حده.

أ- العرف المفسر : Coutume interpretative

يفترض العرف الدستورى المفسر أن ثمة نصاً دستورياً غامضاً ثم يجـرى العمـل علـى تفسير ذلك النص تفسيراً معيناً تسير عليه السلطات العامة ، هنا يقوم عرف دستورى مفسر.

والفقهـاء جمـيعاً مـتفقون علـى إمكانية قيام العرف الدستورى المفسـر، وعلـى أن هذا العرف المفسر له ما للنص الدستورى الذى يقوم العرف بتفسير من قوة.

ومـن الأمثلة التى تضرب على العرف الدستورى المفسر ما جرى علـيه العمـل فـى فرنسـا فى خصوص تطبيق المادة الثالثة من القانون الدسـتورى الصادر فى ٢٥ فبراير ١٨٧٥ والتى كانت تقضى أن «رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين» "Assurc l'execution des lois" .

وقـد استقر العمل فى فرنسا فى ظل هذا النص على أن كفالة تنفيذ القوانيـن لا تكون إلا بإمكانية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ تلك القوانين ، وعلى ذلك فقد فسر النص تفسيراً من مقتضاه أن يكون لرئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح التنفيذية.

ولكن لا يجوز عن طريق ادعاء التفسير الخروج بالنص عن معناه الأصلى فإن ذلك يتعدى حدود التفسير إلى صور أخرى.

والحقـيقة أن المـثل السـابق بخصوص تفسير المادة الثالثة من دسـتور ١٨٧٥ من أدق الأمثلة على العرف الذى يستند إلى نص غامض لـيزيل الغمـوض ولكنه لا يأتى بشئ جديد لا يقتضيه منطق أعمال النص نفسه.

فـــى المـــثال المشـــار إلـــيه يعهد النص لرئيس الجمهورية بتنفيذ القوانيـــن ، ووفقاً لما يقوله الأصوليون فإن ما لا يقوم الواجب إلا به فهو واجب ، وتنفيذ القوانين يكون أساساً عن طريق اللوائح التنفيذية ، ومن ثم فـــلا خـــلاف على أن العرف المفسر لم ينشئ حكماً جديداً ولم يكمل نقصاً وإنما رفع غموضاً وأتاح للنص إمكانية التنفيذ السليم.

وإذا كان العرف المفسر – على ذلك النحو – لا خلاف على سلامته وعلى قوته فإن الخلاف يثور حول صور العرف الدستورى الأخرى.

ب- العرف المكمل :

يأخذ العرف المكمل صورتين :

صورة يفترض فيها أن الدستور قد أتى بتنظيم لأمر معين ولكن هذا التنظيم فيه بعض جوانب النقص فيأتى العرف المكل ليكمل هذا النقص.

والصورة الأخرى يفترض فيه أن الدستور لم يأت أصلاً بتنظيم لأمر معيـــن فـــيأتى العرف ليسد هذا النقص ويكمل هذا التنظيم بما لا يتعارض بطبيعة الحال مع نص فى الدستور.

والصورتان كما يبين ليستا على مستوى واحد ، ومن ثم فإن الرأى فى مدى جوازهما ليس واحداً.

الصـورة الأولى : من أمثلة هذه الصورة أن دستور ١٨٧٥ فى فرنسا نظـــم موضـــوع انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية ونص على أن يكون ذلك الانـــتخاب عامـــاً. ولكنه لم يبين ما إذا كان الانتخاب العام يكون مباشراً أم غير مباشر.

هـــنا نجـــد أنفســـنا بصدد تنظيم لموضوع معين ولكن هذا التنظيم يكتنفه نوع من النقص.

وعلى ذلك فقد جرى العمل فى فرنسا على أن الانتخاب يكون عاماً ومباشـــراً باعتبار أن ثمة عرفاً مستقراً فى فرنسا على أن الانتخاب يكون مباشراً.

والصورة الثانية : مـــن أمثلة الصورة الثانية أن دستور ١٨٧٥ فى فرنســـا لـــم يـــنظم طريقة عقد القرض العام ، ذلك على حين أن الدساتير الســـابقة كانت تنص على أن القرض العام لا يعقد إلا إذا صدر قانون يأذن بـــه . وقـــد جرى العمل فى ظل دستور ١٨٧٥ الذى لم ينظم هذه المسألة على أنه ثمة قاعدة عرفية تكمل النقص الدستورى فى هذا المجال وتقضى بأنه لا يجوز عضد قرض عام إلا بناء على قانون يصرح به.

ويســـمى البعض هذه الصورة – الثانية – بالعرف المنشئ باعتبار أنها تنشئ قاعدة غير موجودة أصلاً وليس قصارها أنها تكمل قاعدة ناقصة كما فى الحالة الأولى.

وعلـــى أى حال فإن الهدف من إنشاء القاعدة هو سد ثغرة وإكمال نقص مما يجوز معه أن يعتبر العرف فى هذه الصورة أيضاً من باب العرف والمكمل.

ومن الأمثلة التى تدور بين الصورتين السابقتين ما يتعلق بمنصب رئـــيس مجلـــس الـــوزراء فى ظل دستور ١٨٧٥ فى فرنسا ، إذ أن ذلك الدســـتور لـــم يعـــرض لهذا المنصب – وان كان قد عرض بطبيعة الحال للســـلطة التنفـــيذية – وعلى ذلك فقد تولى عرف دستورى تحديد ما تعلق برئيس مجلس الوزراء.

وتذهب الغالبية من الفقهاء إلى أن الصورة الأولى من صور العرف المكمل سليمة ولا غبار عليها وتكتسب نفس قوة القواعد الدستورية.

إلا أن فــريقاً من الفقهاء يرى أن الصورة الثانية – بصرف النظر عــن المثل الذى ضربناه والمتعلق بعقد القرض العام – إذ تنشئ حكماً غير موجود أصلاً إنما تضيف إلى الدستور حكماً جديداً سكت عنه الدستور فإذا كان ذلك الدستور جامداً فإن هذا الفريق من الفقه يرى أن ذلك الحكم الجديد لا يمكن أن يرقى إلى مرتبة القواعد الدستورية ، ذلك أن الإضافة هى نوع من التعديل الضمنى. وتعديل الدستور الجامد لا يمكن إلا بإجراءات خاصة ، والترخيص فى إنشاء قواعد عرفية مستحدثة قد يهدر جمود الدستور (١).

والحقــيقة فــيما نــراه أن إقــرار صورة من صور العرف المكمل ورفض الصورة الأخرى يحمل شيئاً من التناقض. ذلك أن جوهر الصورتين واحد ، وهو اكمال نقص فى الدستور بما لا يتعارض مع نصوصه ، ونحن نذهــب إلى أن العرف المكمل بصورتيه هو الذى يدل على السعى الحقيقى للقــاعدة الدســتورية العرفية ، إذ أن القواعد الدستورية العرفية المفسرة يمكن الوصول إليها بغير اضطرار إلى القول بوجود قاعدة دستورية مفسرة وبالاعــتماد علــى طــريق التفسير الموسع ، وقد تبين لنا فى المثال الذى ضربناه للقاعدة العرفية المفسرة انه يمكن الوصول إليها عن طريق القول بــأن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب دون ضرورة للقول بوجود قاعدة دستورية عرفية مفسرة.

العــرف المكمــل إذن فــى تقديــرنا هو بصورتيه العرف بالمعنى الحقــيقى، فأما أن نقر العرف باعتباره مصدراً للقاعدة الدستورية وعندئذ نقــر العرف المكمل – فى الحالتين – وأما أن نرفض العرف أصلاً وعندئذ نرفض العرف المكمل فى الحالتين.

---

(١) J. Laferriere : Manuel de Droit Constitutionnel, 2eme ed. 1947, p. 349.

والاتجـاه الغالب كما تبين لنا هو الذى يقول بوجود العرف مصدراً رسمياً ثانياً للقواعد الدستورية،، وعلى ذلك وبناء على هذا الرأى فالعرف المكمل فى الحالتين سليم ومنتج لآثاره وله نفس القوة الدستورية.

ج- العرف المعدل :

إذا كان العرف المكمل فى إحدى صورتيه قد أثار الجدل المتقدم فإن العرف المعدل لابد وان يثير بالضرورة جدلاً اكثر وأشد احتداماً.

والعرف المعدل يفترض أن ثمة تنظيماً دستورياً لأمر من الأمور ثم يأتى العرف ليعدل ذلك التنظيم على غير مقتضى النص.

وقد يكون العرف المعدل عن طريق إلغاء نص أو إسقاطه.

وقـد يكون العرف المعدل – فى أشد صوره – تعديلاً لنص قائم بما يناقضه.

أمـا صـورة العرف المعدل عن طريق إلغاء نص أو إسقاطه فإنها تجـد مـثالها فـى فرنسا وأيضاً فى ظل دستور ١٨٧٥ الذى كان دستوراً موجـزاً وغامضـاً فـى بعض نصوصه ، ومن ثم ترك مجالاً كبيراً لوجود أعراف دستورية كثيرة طوال عمر الجمهورية الفرنسية الثالثة ، والصورة الـتى نشـير إليها هنا هى أنه بالرغم من أن دستور ١٨٧٥ يعطى لرئيس الجمهوريـة حق حل الجمعية الوطنية فإن آخر مرة بوشر فيها هذا الحق كانت عام ١٨٧٧ على يد الرئيس مكماهون ثم لم يباشر ذلك الحق بعد ذلك حتى عام ١٩٤٠ عندما احتلت القوات النازية فرنسا.

وغالبية الفقهاء الفرنسيين تذهب إلى أن عرفاً معدلاً للدستور أسقط النص الذى يعطى لرئيس الجمهورية حق الحق.

ولكـن العميد هوريو يذهب مذهباً مغايراً مقتضاه أن ذلك نوع من

عــدم الاســتعمال فحسب ، وأن عرفاً معدلاً للدستور فى هذا الخصوص لم يوجــد ، لأن حق الحل أساسى فى الأنظمة البرلمانية ، ولا يمكن للعرف أياً كانت قوته أن يصل إلى إسقاط هذا النص الذى يستند إلى ما يسميه هوريو القــانون المشترك Droit Commun فى الأنظمة الدستورية البرلمانية. ومن ثم فإن هوريو يرى انه لا مانع يمنع – وقد كان يكتب فى ظل دستور ١٨٧٥ – من إحياء هذا الحق واستعماله ، وأن النص الذى هجر يمكن أن يستيقظ من جديد.

"Le texte en sommeil peut se reviller".[(١)]

هذا هو تعليل هوريو لما جرى عليه العمل من هجر لاستعمال حق الحل ولكن غالبية الفقهاء كما قدمنا تذهب إلى أن عرفاً معدلاً للنص قد نشأ وسقط بمقتضاه حق رئيس الجمهورية فى حل الجمعية الوطنية.

وحالة أخرى من حالات العرف المعدل يقدمها لنا التاريخ الدستورى الفرنســى فــى ظــل الجمهوريــة الثالثة أيضاً ، تلك هى وضع المسئولية الوزارية ، ذلك أن الوزارة بمقتضى نصوص دستور ١٨٧٥ كانت مسئولة أمــام رئيس الجمهورية من ناحية وأمام البرلمان من ناحية أخرى ، وأثار ذلــك أزمــة بين الرئيس مكماهون والوزارة أدت إلى استقالة مكماهون ، وعندما اختير Jules Grevy وجه فى أول عهده رسالة إلى البرلمان قرر فــيها أن الــوزارة ستصبح مسئولة أمام البرلمان فقط وأنها لن تصبح بعد ذلك مسئولة أمام رئيس الجمهورية ، وعلى ذلك تغير وضع المسئولية من مســئولية ثنائــية – أمام الرئيس والبرلمان – إلى مسئولية أمام البرلمان وحده [(٢)].

---

(١) م. هريو : المرجع السابق ، ص٢٦١.

(٢) م. أندريه هوريو : المرجع السابق ، ص٢٧٥.

ذلــك بالــرغم مــن نصوص دستور ١٨٧٥ التي تؤدى إلى ثنائية المسئولية.

وقــد حــدا ذلك بالأستاذ بريلو أن يطلق على رسالة Grevy إلى البرلمان والتى ترتب عليها نشوء واستقرار العرف المعدل المشار إليه من قــبل – حدا ذلك [١] بالأستاذ بريلو أن يطلق على تلك الرسالة اسم دستور جــريفى "La Constitution Grevy" نظــراً لمــا كــان لها من أثر دســتورى خطــير مــتعلق بقواعد المسئولية الوزارية التى هى من صميم الموضوعات الدستورية.

وحالة التغيير فى وضع المسئولية الوزارية على النحو السابق تعد مــن حالات العرف الدستورى الذى يأتى بتعديل مناقض لنصوص دستورية موجودة فعلاً.

كذلك فإنه مما يعد عرفاً معدلاً تعديلاً مناقضاً لنصوص دستورية ما حــدث فــى ظل دستور ١٩٤٦ فى ظل الجمهورية الرابعة فى فرنسا ، إذ كانــت المــادة الثالــثة عشــرة من دستور ١٩٤٦ تنص على أن الجمعية الوطنــية وحدهــا هى التى تضع القوانين وأنها لا تستطيع أن تفوض فى شأنها.

وكــان مقتضـــى هذا النص الصريح انه لا مكان للمراسيم بقوانين Decrets Lois التى تصدرها السلطة التنفيذية ، ومع ذلك فقد نشأ عرف دســتورى معــدل علـــى غير مقتضى النص أجاز للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين.

ويقــول اندريه هوريو أن السلطات العامة بإقرارها لما جرى عليه

---

(١) بريلو : المرجع السابق ، ص٤٥١-٤٥٢.

العمل فى الأعراف السابقة جميعاً وعدم اعتراض أى جهة من هذه السلطات يؤدى إلى القول بأن العرف الذى نشأ هو عرف دستورى سليم.

ولكن هوريو يرى على عكس ذلك أن ما حدث فى عهد الجمهورية الخامسة عندما أجرى تعديل دستورى وفقاً للمادة الحادية عشرة من دستور ١٩٥٨ وليس وفقاً للمادة ٨٩ منه ، مثل هذا التعديل الدستورى تم على نحو غير دستورى ، وأنه لا يمكن القول بأن ثمة عرفاً دستورياً قد نشأ يجيز التعديل الدستورى على مقتضى ما نصت عليه المادة الحادية عشرة ، إذ أن التعديل الذى حدث أثار اعتراضا لدى كثير من السلطات العامة بحيث لا يمكن أن ينشأ على أساسه عرف [١].

والمادة الحادية عشرة من الدستور تعطى رئيس الجمهورية الحق فى أن يعرض على الاستفتاء العام بناء على اقتراح الحكومة أى مشروع قانون يتصل بتنظيم السلطات العامة ، ذلك على حين أن المادة ٨٩ من الدستور تتحدث صراحة عن التعديل الدستورى وترسم إجراءاته.

وفى أعقاب الأزمة السياسية الطاحنة فى مايو ١٩٦٨ أراد ديجول أن يلجأ إلى نفس الطريقة فى تعديل الدستور ولكنه لم ينجح فى الحصول على الأغلبية المطلوبة فى الاستفتاء فقرر اعتزال الحياة السياسية.

القيمة القانونية للعرف :

بعد أن استعرضنا صور العرف المتعددة نطرح ذلك السؤال :

ما هى القيمة القانونية للقواعد العرفية ؟

يواجهنا بادئ ذى بدء غلاة المتطرفين من المدرسة الشكلية الذين

---

(١) أندريه هوريو : المرجع السابق ، ص٢٧٦-٢٧٧.

يــنكرون علـــى القواعد العرفية كل قيمة ولا يرون فيها مصدراً رسمياً من مصادر القانون ، ذلك انهم لا يرون غير التشريع مصدراً للقواعد القانونية.

ولكـــن المعتدليـــن من أنصار المدرسة الشكلية يرون أن العرف قد يعـــبر أحـــياناً عن الإرادة الضمنية للمشرع ، ومن ثم فهم يجيزون وجود قواعـــد قانونـــية عرفية ، ولكن هذه القواعد العرفية باعتبارها تعبيراً عن الإرادة الضمنية لا يمكن أن تصل إلى حد إلغاء الإرادة الصريحة التى يعبر عـــنها التشـــريع. ولا يمكـــن أيضاً أن تخالفها ، أن كل ما تستطيع القاعدة العرفـــية أن تفعلـــه هى أن تملأ فراغاً تركه التشريع لا أن تأتى بحكم على خلاف التشريع.

وإذا أردنا تطبيق ذلك على القواعد العرفية الدستورية فإنه لابد من التفرقة بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة ، ويرى هؤلاء – المعتدلون من أنصار المدرسة الشكلية – انه فى ظل الدساتير المرنة يتصور أن تنشأ القواعد العرفية الدستورية المفسرة أو المكملة باعتبار أن المفسرة لا تأتى بجديد وباعتبار أن القواعد المكملة تسد نقصاً تركه الدستور.

أمـــا القواعد المعدلة فإنهم لا يسلمون بإمكان قيامها حتى ولو كان الدســـتور مـــرنا لأن القاعدة العرفية في نظرهم تبقى دائماً قاعدة احتياطية يسمح بها عند عدم وجود تنظيم تشريعى.

أما إذا كان الدستور جامداً فلا مجال معه لغير العرف المفسر.

ذلك أن الدستور الجامد يأتى فى مرتبة أعلى من التشريع العادى ، وقصـــارى العـــرف عـــندهم أن يأتى فى مرتبة مقاربة – وليست مساوية للتشـــريع العـــادى – وعلى ذلك تظل المسافة بين العرف والدستور الجامد واسعة ، وبالتالى لا تستطيع القواعد العرفية أن تؤثر فى نطاق الدستور الجامد.

فـــإذا تركنا المدرسة الشكلية – متطرفيها ومعتدليها – وانتقلنا إلى المـــدارس الموضـــوعية الـــتى تـــرى فى العرف تعبيراً أصيلاً عن ضمير الجماعـــة لا يقـــل عـــن تعبير التشريع عن إرادتها فإننا سنجد أنصار هذه المـــدارس يـــرون أن العرف الدستورى بكل صورة له ذات القوة القانونية التى للقواعد الدستورية.

ولكـــن بعـــض هـــؤلاء يتوقف عند العرف المعدل فى ظل الدساتير الجامدة ويرى أن إرادة الجماعة عندما انصرفت إلى وضع الدستور وضعاً جـــامداً قصـــدت من وراء ذلك أن تجعله أبعد من أن يناله التعديل إلا وفقاً لإجـــراءات خاصة ومعقدة مما لا يتصور معه أن تكون للقاعدة العرفية من القوة ما يمكنها من تعديل نص دستورى جامد (١).

ونحـــن مـــن جانبـــنا لا نرى التشريع هو المصدر الرسمى الوحيد للقواعد القانونية ومن بينها القواعد الدستورية. ومن ثم فنحن نرى للعرف دوره فى التعبير عن إرادة الجماعة وفى إنشاء القواعد القانونية.

ولكنـــنا مـــن ناحـــية أخرى نرى أن العرف فى المجتمعات الحديثة المعقـــدة والتى تشابكت فيها العلاقات ليس فى ذات الأهمية التى كان يتمتع

---

(١) انظر فيما يتعلق بالعرف الدستورى ومدارسه المتعددة :

M. Reglande : La coutume en Droit Constitutionnel interne. Bourdeaux. 1919.

«رسالة دكتوراه» . وكذلك :

J. Laferriere : La coutume Constitutionnelle, R.D.P., 1944, pp. 20-44.

وقد كتب لافاربير هذا المقال القيم فى الفترة التى كان يجرى فيها البحث فى فرنسا حـــول وضـــع دستور جديد بعد تحرير فرنسا من الغزو النازى ويشير بالذات إلى أهمـــية العرف الدستورى فى تلك البلاد فى ظل دستور ١٨٧٥ الذى كان مختصراً وغامضاً فى بعض أجزائه.

بها العرف فى الماضى.

كذلك ومن ناحية أخرى فإن القواعد الدستورية من شأنها أن تنظم السلطات العامة تنظيماً فى إطار معين مقصود مما لا يجوز معه التوسع فى دور العرف فى إمكانية تعديل ذلك الإطار.

ومــع ذلــك فنحن لا ننظر إلى موضوع العرف نظرة ساكنة وإنما نفضل أن ننظر إليه نظرة متحركة (ديناميكية).

فالدســاتير القديمــة غير الدساتير الحديثة من ناحية ، وليست كل الموضوعات التى ينظمها الدستور متشابهة من ناحية أخرى.

وإذا كانــت الدساتير القديمة محتاجة إلى العرف كى يجعلها تساير الحــياة ، فإن الدساتير الحديثة والفرض فيها أنها تعبر عن إرادة الجماعة الحالية أو القريبة لا يكون للعرف معها إلا مجال ضيق ومحدود ، كذلك فإن بعــض الموضــوعات الدســتورية المتعلقة بالحريات العامة أو المقومات الأساســية للمجــتمع أو بشــكل الحكومة (ملكية أو جمهورية) يتعذر معها القول بأن للعرف فيها دوراً مؤثراً.

ونحــن لا ننكر أن ذلك الموقف من العرف الدستورى ينقصه كثير من التحديد ، ولكن الذى نريد أن نذهب إليه بصفة عامة هو انه مع التسليم بوجــود العــرف الدستورى المفسر والمكمل وان ذلك العرف يكون له من القــوة ما للدساتير نفسها من قوة – مرنة كانت أو جامدة – فإننا بالنسبة للعرف المعدل – وهو أخطر صورة العرف – نرفض أن نتخذ موقفاً جامداً ، ونرى أن العرف المعدل لا يمكن أن يطلق عليه حكم واحد فى ظل الدساتير القديمــة والدساتير الحديثة ولا فى ظل الدساتير الجامدة والدساتير المرنة ولا بالنسبة لكل الموضوعات الدستورية.

ولعلنا نستطيع أن نبين وجهة نظرنا بضرب مثلين لما نقصد ، وكلا المثلين يتعلق بعرف دستورى معدل فى ظل دستور جامد.

المثل الأول يتعلق بالعرف الدستورى الذى استقر فى ظل دستور ١٨٧٥ والذى تعدلت بمقتضاه صورة المسئولية الوزارية من مسئولية ثنائية – أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان – إلى مسئولية أمام البرلمان وحده.

هذا العرف المعدل نشأ فى ظل دستور مقتضب ونشأ أيضاً مؤكداً أن الوزارة أصبحت بمقتضى هذا العرف مسئولة أمام البرلمان وحده وليست مسئولة أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان كما يفهم من النص الدستورى قبل أن يعدله العرف المشار إليه.

هذا عرف معدل فى ظل دستور جامد ، وهو فى تقديرنا عرف سليم.

والمثل الثانى يتعلق بتعديل الدستور الفرنسى فى ظل الجمهورية الخامسة عام ١٩٦٢ بمقتضى نص المادة الحادية عشرة وبالإجراءات المنصوص عليها فيها وليس بمقتضى المادة ٨٩ من الدستور والإجراءات المنصوص عليها فيها.

هنا لا نرى أن عرفاً معدلاً قد نشأ وإنما ننضم لمجلس الدولة الفرنسى وللمجلس الدستورى هناك فى أن الإجراء الذى اتبعه التعديل الدستورى لم يكن دستورياً ، ومن ثم فإنه لا يتصور أن يكون ذلك الذى حدث بداية لعرف دستورى معدل. ونضيف إلى ذلك ما يؤيد وجهة نظرنا فى رفض أن يكون ذلك الذى حدث بداية لنشوء عرف دستورى معدل أن اللجوء إلى تعديل الدستور بغير الطريق المنصوص عليها فيها لكيفية تعديله – المادة ٨٩ – يهدد الدستور نفسه ويهدد كل ما جاء فيه من أحكام تهديداً خطيراً.

وقد كان هذا التعديل يتعلق بطريقة اختيار رئيس الجمهورية والتى أراد ويجول أن يجعلها طريقاً مباشراً بالانتخاب العام من المواطنين بدلاً من اختيار الرئيس بواسطة البرلمان.

ولعلـه يجدر بنا هنا أن نشير إلى حكم حديث نسبياً أصدرته عندنا المحكمـة الإدارية العليا متعرضة فيه للقيمة القانونية للعرف الإدارى وقد ذهبت المحكمة فى ذلك الحكم إلى «أن العرف أنما يعتد به إذا لم يكن ناشئاً عـن خطـأ فى فهم القانون... وألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم. وقـد نـص الشارع على العرف كمصدر رسمى للقانون غير انه من حيث تدرج القاعدة القانونية يأتى فى المرتبة الثانية بعد التشريع.

ومن ثم لا يجوز للعرف أن يخالف نصاً قائماً» (١).

وإذا كـان هـذا هو شأن العرف الإدارى فإنه يكون ومن باب أولى شأن العرف الدستورى. وعلى ذلك ووفقاً لمذهب المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن فإن العرف الدستورى لا يمكن أن يخالف نصاً دستورياً قائماً.

والخلاصـة أننـا نـرى أن العـرف الدسـتورى المفسر والعرف الدستورى المكمل كلاهما عرف سليم ومنتج لقواعد دستورية.

لكننا نقف موقف الحذر من الأعراف الدستورية المعدلة خاصة تلك الـتى يـراد بهـا أن تعدل نصوصاً حديثة أو موضوعات تتصل بالحريات الأساسـية ومقومـات المجـتمع وكيان الدستور نفسه ونرى أن مثل هذه الظروف الموضوعية تحول دون إمكانية نشأة العرف المعدل أصلاً.

---

(١) حكـم صـادر من المحكمة الإدارية العالي فى ١٩٦٢/٢/٢٤ منشور فى مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العالي فى عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥) ، ص ١٠٣٨-١٠٣٩.

الفصل الرابع

القوانين الأساسية

هل هى مصدر من مصادر القانون الدستورى ؟

والسبب فى هذا التساؤل يرجع إلى أمرين :

الأمـــر الأول .. هو ما جاء فى الدستور الفرنسى – دستور أكتوبر ١٩٥٨ – من تفرقة بين قوانين أساسية أو عضوية **Lois organiques** وقوانين عادية.

الأمر الثانى .. فهو ما يطلق عليه عندنا فى مصر القوانين المكلمة للدستور.

هـــل هذه القوانين سواء فى فرنسا أو فى مصر تعد مصدراً رسمياً من مصادر القاعدة الدستورية ؟

الذيـــن يأخذون بالمعنى الموضوعى للقانون الدستورى على النحو الـــذى عرضنا له من قبل يجعلون لهذا النوع من القوانين سواء فى فرنسا أو فـــى مصر مكاناً فيما يقال له الدستور بالمعنى الواسع أو الموضوعى ، وذلـــك إذا كانـــت هـــذه القوانين تعالج موضوعات دستورية مثل المجلس الدستورى فى فرنسا أو القانون المنشئ للمحكمة الدستورية العليا فى مصر أو قانون الأحزاب عندنا أو ما إلى ذلك من قوانين.

هـــذه القوانيـــن تؤثر على الحياة الدستورية من غير شك ومن هنا تـــأتى أهميـــتها ولكـــن الذى لا شك فيه أيضاً أن هذه القوانين – حتى مع التسليم بأنها أعلا درجة فى مراتب التشريع من القوانين العادية فى فرنسا– لا تعتـــبر نصوصـــاً دستورية ولا يجوز عند مخالفتها الدفع بعدم دستورية

القانون المخالف.

ومن ثم فإن هذه القوانين سواء فى فرنسا أو فى مصر تظل قوانين عادية وليست نصوصاً دستورية تأخذ حكم الدستورية وقوته [1].

(١) راجـع فــى ذلــك د. جابــر جاد نصار : الوسيط فى القانون الدستورى ص ٨٦ وما بعدها والمراجع التى أشار إليها.
وراجــع د. رمــزى الشــاعر : الــنظام الدستورى المصرى ٢٠٠٠ – ص ٢٩٥ وما بعدها.

الباب الثالث

طرق وضع الدساتير

تمهيـد :

الدساتير المكتوبة بطبيعة الحال هى التى يمكن أن نبحث عن طريقة وضعها ذلك أن الدساتير العرفية – أى التى يغلب على قواعدها أن يكون مصدرها العرف – لا توضع وضعاً – ولا تدون فى وثائق يتبع فى تدوينها إجراءات معينة ، ثم يتبع فى إصدارها إجراءات أخرى وهكذا ، ولكن العرف ينشئها قاعدة فى أوقات مختلفة وفى ظروف متباينة ، وعلى ذلك فإن البحث فى ظروف وضع الدساتير ينصرف إلى تلك الدساتير المكتوبة التى تأخذ شكل وثيقة دستورية معينة.

وطرق وضع الدساتير المكتوبة تختلف باختلاف الظروف التى تحيط بوضعها، ولا شك أن أى دستور – سواء فى قواعده أو فى طريقة وضعه– هو نتاج للظروف الموضوعية التى تحيط به سواء تعلقت تلك الظروف الموضوعية بنظام الحكم الذى يوضع الدستور فى ظله أو بمدى التطور الحضارى والسياسى للشعب الذى يوضع له الدستور ، أو بالفلسفة السائدة فى المجتمع نفسه.

وتثور مسألة وضع دستور للدولة ومن ثم اختيار طريقة وضعه عادة فى ظرفين:

أ- نشأة الدولة الجديدة أو استقلالها بعد أن كانت غير مستقلة. وهذا هو ما حدث بالنسبة للكثير من الدول التى استقلت بعد الحرب العالمية الثانية والتى اتجهت عقب استقلالها إلى وضع دستور ينظم إطار حياتها العامة من ناحية ويكسبها وضعاً مقبولاً فى المجتمع الدولى من ناحية أخرى.

ب- قـيام ثـورة أو انقلاب أو ما إلى ذلك مما يؤدى إلى الإطاحة بالدستور القديم وإحلال دستور آخر محله.

وعلـى أى حال وأياً كانت مناسبة وضع الدستور فإن طرق وضع الدسـاتير ليست مما يجوز معه الحصر والتحديد مقدماً ، كذلك فإن طريقة معينة قد تتبع فى بلد وتتبع ذات الطريقة فى بلد آخر وتأتى النتاج مختلفة لاختلاف ظروف البلدين من الناحية الموضوعية.

كذلك فإن طرق وضع الدساتير ليست نماذج ثابتة أما أن يؤخذ بها كلهـا أو تـترك كلهـا ويؤخذ بغيرها ، وإنما عملية التطعيم والاستفادة بل والمزج بين أكثر من طريقة هى عملية قائمة نصادفها فى حالات كثيرة من حالات نشأة الدساتير.

وعلى ذلك فإن الذى نحب أن ننبه إليه هو أن طرق وضع الدساتير المكـتوبة التى نشير إليها هنا ليست قوالب ثابتة من ناحية وليست مؤدية بالضـرورة إلى ذات النتائج من ناحية أخرى مادامت الظروف الموضوعية ليست واحدة ، وليست جامعة لكل الطرق من ناحية ثالثة.

وعلـى أى حـال فإن الإرادة التى تتولى وضع الدستور ودفعه إلى الحياة تنسب فى الفقه الدستورى إلى ما يقال له السلطة التأسيسية الأصلية Pouvoir constituant orginaire السـلطة الـتى يـناط بها أو تنيط بنفسها وضع الدستور دون سواه فى الغالب من الأحيان. والدستور بدوره باعتـباره تعبـيراً عـن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية ينشئ ما يقال له السـلطات المنشـأة Pouvoirs constitues وهى التشريعية والتنفيذية والقضائية عند من يأخذون بتقسيم جهاز الدولة إلى سلطات ثلاثة.

السلطة المنشئة إذن هى التى تصنع الدستور وتضعه بالطريقة التى

تحددها والتى تتفق مع الظروف المحيطة بعملية وضع الدستور.

وباستعراض الطرق المختلفة فى وضع الدساتير المكتوبة نستطيع أن نميز بينها الطرق الآتية :

المنحة والعقد والجمعية التأسيسية والاستفتاء :

وقبل أن نعالج كل طريقة من هذه الطرق على حدة نعيد ما سبق أن ذكرناه من أن :

أ- إيراد هذه الطرق ليس معناه عدم إمكانية وجود طرق أخرى لوضع الدساتير.

ب- ليست كل الدساتير التى توضع بنفس الطريقة تنتهى إلى ذات النتائج والأحكام.

ج- ليس لكل طريقة من هذه الطرق نموذج ثابت لابد وان يتبع عندما تتبع تلك الطريقة وإنما التنوع قام حتى فى إطار الطريقة الواحدة.

د- ليس هناك ما يمنع من أن تستفيد إحدى الطرق من طريقة أخرى بل ليس هناك ما يمنع من مزج طريقتين أو الجمع بينهما.

وعلى ضوء هذه المقدمات وفى نطاقها نعالج الطرق المشار إليها من قبل لوضع الدساتير :

أولاً : المنحة : «Octroi»

يفترض صدور الدستور فى شكل منحة وجود دولة من الدول على رأسها ملك أو حاكم مطلق أياً كانت صورته ، وهذا الحاكم المطلق «يريد» أن يقيد سلطاته وأن «يمنح» شعبه دستوراً ينظم السلطات العامة وحقوق الأفراد ، وبذلك تنتقل من مجرد كونها استئثاراً فى يد فرد إلى أجهزة

متعددة فى الدولة.

والدساتير التى تصدر على هذا النحو يحرص «ما نحوها» على أن يستبقوا لأنفسهم بعض السلطة القديمة وأن ينقلوا بعضها إلى ممثلى الشعب أو إلـــى الأجهـــزة المنبثقة عن الشعب أو إلى الأجهزة المنبثقة عن الشعب بصفة عامة. هذا هو ظاهر الأمر.

ولكـــن الحقيقة أن التاريخ لا يعرف حاكماً مطلقاً تنازل عن سلطته بمحـــض اختـــياره وإرادتـــه ، وإنما الذى حدث فى الماضى ، ويحدث فى الحاضـــر إذا تكـــررت ظروفه وأسبابه أن الحاكم المطلق يحس ويدرك أن الشـــعب من حوله يبدأ لديه شعور بالضجر من صورة الحكم القائمة ، وأن ذلك الشعور بالضجر يولد تيارات ترفض السلطة المطلقة للحاكم ، وأن هذه التيارات تقوى وتشتد يوماً بعد يوم وتؤذن بانفجار قريب. والحاكم المطلق أمـــا أن يـــدرك الحقائق المحيطة به ويعمل على مواجهتها محاولاً تخفيف الضـــغط وموجـــداً ســـبلاً جديدة يعبر بها التيار الشعبى عن إرادته وعندئذ «يمـــنح» شـــعبه دستوراً ، وأما أن يعاكس سنن التطور ويتمسك بصورة الحكـــم المطلق ويشدد الضغط ، وعندئذ لابد من حدوث الغليان الذى يعقبه الانفجار الذى يطيح بالحاكم المطلق وحكمه ونظامه جميعاً.

الدســـتور الذى يصدر فى صورة «منحة» إذن هو منحة من حيث الشـــكل ولكنه عند التحليل الواقعى للأمور هو نوع من إدراك الحاكم بتغير الظروف من حوله واستجابة اضطرارية منه لهذا التغير الحادث.

وإذا استعرضنا غالبية الدساتير التى صدرت فى صورة منحة فإننا ســـنجد أما أنها لا تحمل من معنى الدستور غير الاسم ، ولا تغير الأوضاع الســـابقة تغييراً حقيقياً ، وإنما تبقى عليها ولكن فى ثوب آخر ، واما أنها

تـنقل الجزء الغالب من السلطة إلى ممثلين للشعب أو لقطاعات منه. وهى فــى هــذه الحالــة لابــد وأن تكون استجابة لتطور حقيقى ولضغط شعبى ولظروف موضوعية ما كان الحاكم يستطيع أن يواجهها إلا على ذلك النحو.

ومــن الدســاتير الــتى صدرت فى صورة منحة الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ يونيو ١٨١٤ ، والدستور الإيطالى الصادر فى سنة ١٩٤٨ ، والدســتور اليابانى الصادر فى فبراير ١٨٨٩ ، والدستور الصادر فى سنة ١٩٠٦ ، والدســتور المصــرى الصــادر فى ١٩٢٣ ، والدستور الأثيوبى الصــادر فى سنة ١٩٣١. وإذا أخذنا أياً من هذه الدساتير التى يقال أنها صدرت فى شكل «منحة» فإننا عند التحليل لن نجد فيها من معنى «المنحة» شيئاً.

فبالنسبة للدستور الفرنسى الصادر عام ١٨١٤ لم يكن متصورا ولا معقولاً أن فرنسا بعد ثورتها وبعد عديد من الدساتير التى أعقبت الثورة أن تعود ثانية إلى الحكم المطلق رغم عودة الملكية إليها والذى حدث أن لويس الثامــن عشــر عندما أعيد من منفاه فى أوربا وجد الدستور معداً من قبل الحكومــة المؤقتة التى كانت موجودة آنذاك – بعد هزيمة نابليون ونفيه – ووقعــه الملك ، ولا يغير من تلك الحقيقة أن استهلال الدستور أو مقدمته جاء فيه على لسان لويس الثامن عشر «أننا بمقتضى إرادتنا الملكية الحرة نمنح شعبنا الدستور الآتى نصه» :

ذلك أن لويس الثامن عشر لم يعد إلى عرش فرنسا إلا وهو مفهوم لديــه ولدى الرأى العام كله انه سيوقع الدستور الذى كان معداً بالفعل كما سبق القول [١].

---

(١) بريلو : المرجع السابق ص ٣٦٣-٣٦٤.

والدستور الروسى الصادر عام ١٩٠٦ صدر فى أعقاب ثورة أعقبت هزيمة روسيا أمام اليابان عام ١٩٠٥ وأراد القياصرة أن يخففوا من حدة التوتر التى كانت تعتمل فى النفوس «فمنحوا» الشعب دستور ١٩٠٦ الذى لم يكن فى حقيقته إلا ثوباً يخفى تحته تسلط القياصرة واستمرار انفرادهم بالسلطة ، ومع ذلك فإن ذلك الدستور لم يحل دون انفجار ثورة عارمة عام ١٩١٧ تطيح بالحكم القيصرى وبالنظام الاجتماعى من جذوره.

والدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ والذى جاء فى شكل منحة من الملك فؤاد لم يكن فى حقيقته إلا استجابة للضغط الشعبى الذى تمثل فى ثورة ١٩١٩ – التى كانت استمراراً للحركة الوطنية منذ بدء القرن – تطالب إلى جوار الاستقلال بالحكم الدستورى.

وهكذا فإننا نستطيع أن نقول أن شكل «المنحة» لا يعنى مضمون المنحة ، وأن الدساتير التى تصدر بهذه الطريقة تكون فى الأغلب الأعم محاولة من الحكام لاسترضاء الشعوب وامتصاص الحركات التى تهدد بقاءهم نفسه.

ويثير فقهاء القانون الدستورى عادة سؤالا معيناً حول الدساتير التى تصدر بهذه الطريقة ، طريقة المنحة ، إذ يقال هل يجوز للحاكم الذى «منح» شبه دستوراً أن يعود ويسترد ذلك الدستور ؟

ويرى قلة من الفقهاء الذين يعتدون بالشكل دون المضمون أن الدستور وقد صدر فى صورة منحة من الحاكم يجوز للحاكم استرداده وسحبه.

ولكن الغالبية من الفقهاء ترى أن الدستور بمجرد صدوره يتعلق

حق الشعب به بحسبانه عودة إلى الأصل المقرر وهو سيادة الشعوب ، وان الحق إذ يعود إلى صاحبه الأصلى لا يمكن أن يسحب منه بعد ذلك أو يسترد.

والحقيقة أننا نميل إلى تحليل الموضوع على نحو آخر.

فإذا أردنا أن نعتد بالشكل فإن الدستور الصادر على صورة «منحة» يمكن أن يقاس على التصرف القانونى الصادر من جانب واحد. وعلى ذلك فإنه يلزم أن نحلل ذلك التصرف.

إذا كان الدستور الذى صدر فى صورة منحة يجيز هو نفسه بنص فـيه لمـن أصدره حق سحبه واسترداده فإن حق الذى أصدر الدستور فى سحبه سيعتمد عندئذ على نص فى الدستور.

أما إذا كان الدستور قد رسم طريقاً معيناً لكيفية تعديله تعديلاً جزئياً فـإن ذلك الطريق يصبح ملزماً ولا يجوز لمانح الدستور أن يعدله عن غير ذلك الطريق. والذى لا يملك الجزء – التعديل الجزئى – لا يملك الكل بطبيعة الحـال ومـن باب أولى ، ومن ثم فإن مانح الدستور لا يستطيع إلغاءه أو سحبه باعتبار أن ذلك يكون بمثابة التعديل الكلى.

يقـول الأستاذ الدكتور السنهورى «... القول بأنه إذا صح للإرادة المـنفردة أن تنشـئ الـتزاماً صح لها أيضاً أن تقضيه فهذا خلط بين أثر الإرادة فـى العـالم النفسى وأثرها فى الروابط الاجتماعية فإن الإرادة إذا أعلنـت وعلـم بها الغير فاطمأن إليها ولدت ثقة مشروعة يستطيع الناس الاعـتماد عليها ، فوجب احترام هذه الحالة التى أوجدتها الإرادة ولا يجوز عندئذ العدول إذا ترتب عليه الإخلال بهذه الثقة المشرعة» (١) وإذا كان هذا

---

(١) د. عـبدالرازق السـنهورى : الوسيط فى شرح القانون المدنى – مصادر الالتزام جـ٢ – الطبعة الثانية – القاهرة ١٩٦٤ ص ١٤٤٩.

صـــحيحاً فى فقه القانون الخاص فهو فى علاقات القانون العام الزم ، وفى العلاقات الدستورية أشد لزوما. هذا من ناحية التحليل القانونى.

ومن ناحية أخرى فإذا كنا قد رأينا أن معنى «المنحة» غير متحقق فعـــلاً فـــى هذه الحالات وان تحقق شكلاً ، فإن القوى التى ضغط وأدت إلى إصـــدار الدســـتور هـــى بذاتهـــا التى تحمى الدستور أن كانت راضية عنه ومقتنعة ومتمسكة به.

ومما يؤكد أن معنى «المنحة» الموضوعى لم يكن وارداً عند إصدار الدستور فإن الحاكم المطلق إذا أحس أن الفرصة مواتية لتعطيل الدستور أو ســحبه فإنـــه لا يتردد عن أن يفعل ذلك لا لأن له حقاً فيه ، ولكن لأنه منذ الأصـــل لـــم يكن يعطى عن رضا ولكن عن إكراه وقد حدث فى ظل دستور ١٩٢٣ فى مصر أن الملك فؤاد عطل ذلك الدستور وأن دستوراً آخر أصدر فى عام ١٩٣٠ ولكن الضغط الشعبى آنذاك استطاع أن يعيد دستور ١٩٢٣ علـــى غير إرادة الملك وعلى غير إرادة أحزاب الأقلية التى ساعدت الملك فى إلغاء دستور ١٩٢٣ وإحلال دستور ١٩٣٠ محله.

والخلاصــــة أن الـــرأى العام الناضج هو الحماية الحقيقية للدستور سواء صدر فى صورة المنحة أو فى صورة أخرى وسواء كان الأمر متعلقاً بتعطيل حكم فى أحكام الدستور أو بتعطيل أحكامه جميعاً.

ثانياً : التعاقد «Pacte»

هذه هى الطريقة الثانية من طرق وضع الدساتير . طريقة التعاقد.

وتفـــترض هـــذه الطريقة أن السلطة التأسيسية تعبر عنها ارادتان : إرادة الحاكم من ناحية وإرادة الشعب من ناحية أخرى.

وهـــنا فى هذه الطريقة لا تنفرد إرادة الحاكم بوضع الدستور على

النحو الذى رأيناه فى الطريقة السابقة ، كذلك فإن إرادة الشعب لا تنفرد هى الأخـرى بوضعه على النحو الذى سنراه فى الصورة اللاحقة ، ولكن تلتقى إرادتـان : إرادة الحاكم وإرادة الشعب ومن ثم يقال أن الدستور جاء نتيجة تعاقد بينهما.

والـذى يحـدث عـادة فى هذه الصورة أن ممثلى الشعب يضعون مشروع الدستور ثم يعرضونه على الحاكم الذى يوافق عليه ويوقعه وعندئذ تلتقى الإرادتان ويتم وضع الدستور.

وفى الغالب من الأمر فإن الحكام لا يعدلون شيئاً فى المشروع الذى يضعه ممثلوا الشعب وإنما يوافقون عليه.

ويـرى اندريه هوريو أن هذه الصورة هى أقرب الصور إلى العقد الاجتماعى الذى يبرم بين الحاكم والمحكومين [١].

ولا شـك أن العقـد الاجتماعى الذى يقصد إليه هوريو هنا هو ذلك الذى تخيله «لوك» إذ انه هو الذى جعل الحاكم طرفاً فى العقد ، وعلى حين أن روسـو لـم ير ثمة من حاكم أصلاً ولم ير العقد إلا بين أفراد الجماعة أنفسهم.

والـتاريخ الدستورى الفرنسى – الذى يوشك أن يقدم لنا كك صور وضـع الدسـاتير ونشـأتها – يقدم لنا صورة التعاقد هذه بالنسبة لدستور ١٨٣٠ . والذى يسمى عادة **La charte de 1830** وقد جاء هذا الدستور على أثر ثورة يوليو ضد شارل العاشر وتنازله عن العرش.

وقد وضعت الجمعية الوطنية – التى كان الملك المخلوع قد حلها –

---

(١) اندريه هوريو : القانون الدستورى والنظم السياسية بارى ١٩٦٨ ، ص٢٨١.

مشـــروع الدســـتور باعتبارها ممثلة للأمة ، وحدثت مفاوضات بينها وبين لويـــس فيليب (دوق أورليان آنذاك) الذى قبل مشروع الدستور كما وضعته الجمعية وقبل أن يعتلى العرش على أساسه.

ولقد ظهرت الصيغة التعاقدية حتى فى مراسيم التتويج ، فلما حضر دوق أورلـــيان يوم ١٤ أغسطس ١٨٣٠ إلى قاعة الاجتماع لم يأخذ مكانه علـــى العرش مباشرة وإنما جلس على مقعد بجواره. ثم تلى عليه الدستور الجديـــد فوافق عليه واقسم اليمين على احترامه ثم اعتلى العرش بعد ذلك ملكـــاً علـــى فرنسا [1]، ومن أمثلة الدساتير التى وضعت عن طريق التعاقد الدستور العراقى – والذى كان يسمى القانون الأساسى – فى عام ١٩٢٥ ، إذ وضعه مجلس تأسيسى منتخب ونص فى المادة ١٢٥ منه على أن ينفذ من تاريخ اقترانه بتصديق الملك. ولا شك أن صورة التعاقد تمثل نوعاً من الـــتطور بالنسبة لصورة المنحة ، ذلك أن الصورة الجديدة لا تظهر الحاكم فى صورة المتفضل والشعب فى صورة المتفضل عليه ، إنما هى تظهرهما مشتركين فى السلطة التأسيسية التى تضع الدستور.

والحقـــيقة كمـــا يذهب أغلب الفقهاء أن الدساتير التى توضع بهذه الطـــريقة تكـــون فى الغالب نتاجا خالصا لممثلى الشعب ويكون دور الحاكم فيها لا يعدو إلا قرار الموافقة.

ولا شـــبهة فـــى أن الحاكم هنا لا يستطيع أن يسحب الدستور لأنه ليس وليد إرادته وحدها حتى من الناحية الشكلية.

كذلـــك فـــإن تعديل بعض النصوص فى الدساتير التى توضع بهذه الطـــريقة يقتضى عادة موافقة ممثلى الشعب من ناحية والحاكم من ناحية

---

(١) د. عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة القاهرة ١٩٥٦ ، ص١٩.

أخرى وفقاً للإجراءات المنصوص عليها فى الدستور نفسه.

والدستور الكويتى من أمثلة الدساتير التى وضعت عن طريق التقاء الإرادتين : الشعب من ناحية والحاكم من ناحية أخرى.

ثالثاً : الجمعية التأسيسية :

عندما يوضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية فإن ذلك يعنى أن ممثلى الشعب المختارين اختياراً مباشراً لغرض وضع الدستور هم الذين قاموا بوضعه فعلاً ، وانه بمجرد إقرارهم الدستور فى صيغته النهائية يصبح الدستور بذاته نافذاً دون أن يتوقف ذلك على إقرار من أحد.

وهذه الطريقة تقوم على أن السيادة للأمة ، وأن الشعب وحده صاحب السلطة التأسيسية التى تستطيع وضع الدستور ، ولكن نظراً لأن الشعب بكل أفراده لا يستطيع مباشرة هذه العملية فهو يلجأ إلى طريق الإنابة فيختار ممثلين عنه ليقوموا عنه بوضع الدستور.

ويذهب جانب كبير من الفقه إلى أن الجمعية التأسيسية التى تقوم بوضع الدستور يتعين أن تكون منتخبة انتخاباً مباشراً للقيام بهذا الغرض بالذات ، بمعنى انه لا يجوز فعلاً لمجلس نيابى عادى أن يحيل نفسه إلى جمعية تأسيسية ثم يتولى وضع دستور البلاد.

كذلك فإن الجمعية التأسيسية تنحصر مهمتها فى وضع الدستور وتنتهى تلك المهمة بانتهاء وضع الدستور وإقراره وإصداره ، وعلى ذلك فإن الجمعية التأسيسية لا تستطيع – فى الغالب من الأحوال – بعد أن تضع الدستور أن تعطى لنفسها حق التشريع العادى. كذلك ومن ناحية أخرى فإن البعض يرى أن الجمعية التأسيسية إذ تنوب عن الشعب فى وضع الدستور فإنها لا تستطيع أن تخرج عند تحرير الدستور على مبدأ السيادة الشعبية

ومقتضياته [١].

وهذه الطريقة فى وضع الدستور تتفق من غير شك مع الديمقراطية ومـــع حـــق الشـــعوب فى رسم حياتها بكامل حريتها. ولذلك فإننا نجد هذه الطـــريقة أكـــثر انتشـــاراً فى أعقاب الحرب العالمية الثانية حيث تأكد حق الشعوب فى تحديد مصائرها.

وإذا جـــاز أن نشبه طريقة التعاقد بالعقد الاجتماعى عند لوك ، فإن طريقة وضع الدستور عن طريق الجمعية التأسيسية تعد تطبيقاً ليس ببعيد لفكرة العقد الاجتماعى عند روسو ، وان كان هناك بعض الاختلاف بطبيعة الحال.

وقد وضعت دساتير كثير من دول أمريكا الشمالية بعد استقلالها عن بريطانيا وقبل إنشاء الاتحاد بطريقة الجمعية التأسيسية والتى كانت تسمى فى أمريكى «convention» .

ويـــرى الـــبعض أن الدستور الاتحادى نفسه وضع بهذه الطريقة. والحقـــيقة أن دســـتور الولايات المتحدة الأمريكية الاتحادى الذى وضع فى مؤتمـــر فيلادلفيا عام ١٧٨٧ لم يكن يقصد المجتمعون أساساً إلى وضعه ، ولم يكن وارداً عند بدء اجتماعهم ولا عند دعوتهم للاجتماع انهم سيضعون دســـتوراً للاتحـــاد الجديد : ولم يكونوا بالتالى مفوضين فى وضع ذلك الدستور الذى يعد أقدم دستور مكتوب ومعمول به حتى الآن ولعل هذا هو ما دعا البعض إلى أن يقول أن الدستور الأمريكى وضع بطريقة غير دستورية [٢].

---

(١) M Hauriou: precies de Droit Constitutionnel. Paris. 1929. 2eme ed. P. 250 - 251.

(٢) Ogg & Ray: Introduction to Am.erican Government. 10th ed. N.Y.

وهــذا هو ما يدعونا إلى الاعتقاد بأن تلك الاشتراطات الكثيرة التى يضــعها الفقــه والتى تحدث عنها العميد هوريو طويلاً – هذه الاشتراطات ليســت ملــزمة فــى كــل حالة وليس هناك من يدعى انه صاحب حق فى فرضها.

لكــن شــيئاً أساســياً يبقى قائماً وضرورياً هو أن هذه الطريقة لا تــتحقق إلا بوجود ممثلين للشعب مختارين منه وهؤلاء هم الذين يقومون بوضــع الدستور. ويصبح الدستور نافذاً بمجرد إقرارهم له دون توقف ذلك على إرادة أخرى.

هنا نكون بصدد وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية.

وبغــير ذلــك لا نكون . فمثلاً لا يجوز أن يضع الدستور عدد من الأشــخاص المعينين تعييناً من قبل أى سلطة حتى وإن ادعت تلك السلطة أنهــا تمــثل الشعب. عندئذ نكون فى مواجهة لجنة فنية – أو غير فنية – معيــنة هى التى وضعت الدستور ولن نكون بصدد جمعية تأسيسية. كذلك فإنه إذا كان نفاذ الدستور معلقاً على إقرار أحد بعد وضعه من قبل الجمعية فإن ذلك يبعدنا أيضاً عن طريق الجمعية التأسيسية وقد يعيدنا إلى الصورة الســابقة – صــورة التعاقد – إذا كان نفاذ الدستور معلقاً على إقراره فى استفتاء عام.

وهنا ننتقل إلى الصورة الرابعة.

رابعاً : الاستفتاء الدستورى :

فــى هذه الطريقة يكون الرأى فى الدستور للشعب نفسه مباشرة لا لممثليــن عــنه ، وهذا يعنى أن صاحب السيادة لم يستعمل حقه فى الإنابة وأراد أن يمارس سيادته بنفسه.

وبطبـيعة الحال فإن هذه الطريقة تفترض أن الدستور يعد بصفته مشروعاً ثم يطرح على الشعب فى الاستفتاء ليدلى برأيه فيه.

ولكن من الذى يعد ذلك المشروع الذى يطرح على الشعب ؟

قـد تعده لجنة فنية معينة وبعد أن تنتهى من إعداده تقدمه للجهة الـتى كلفـتها بذلـك الإعـداد ، وتكون تلك الجهة فى العادة هى الحكومة القائمـة، وتتولى الحكومة عرض المشروع على الشعب فى الاستفتاء العام ليقول رأيه فيه.

والفقـه الدستورى الفرنسى لا يرحب كثيراً بهذه الطريقة (١) نظراً لأنها ارتبطت فى التاريخ الدستورى الفرنسى بنابليون بونابرت ورغبته فى التسـلط سواء بالنسبة لدستور ١٧٩٩ أو بالنسبة للاستفتاء بشأن اختياره قنصلاً مدى الحياة – ١٨٠٢ – أو الاستفتاء بجعل الأمبراطورية وراثية فى سلالته عام ١٨٠٤.

ومـع ذلك فإن أحدث دستور لفرنسا «دستور ١٩٥٨» المعمول به الآن – وضـع بطريقة الاستفتاء ، إلا أن الاستفتاء سبقته خطوات معينة ، فقد صدر أولاً قانون دستورى فى ٣ يونيو ١٩٥٨ يحدد المبادئ الأساسية الخمسـة للدستور على ضوء هذه المبادئ الأساسية ، ثم تطرحه بعد ذلك علـى الشعب فى استفتاء عام. وقد وافق الشعب فعلاً على الدستور بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٥٨.

وقد جاء دستور ١٩٥٨ بعد أحداث الجزائر ومحاولة قوات الجيش هـناك الاسـتيلاء على السلطة ثم تولى الجنرال ديجول الحكم ورغبته فى تقوية سلطاته لكى ينقذ فرنسا من الانهيار الذى كان يتهددها.

---

(١) انظر لافاريير : المرجع السابق ص ٢٨٠-٢٨١.

ومنذ دستور يناير ١٩٥٦ وحتى دستور ١٩٧١ فقد جرى الأمر فى مصر على أن يكون إقرار الدستور عن طريق استفتاء شعبى عام.

وهـــناك جانب من الفقه الدستورى فى مصر يرى أن الاستفتاءات الدســـتورية ليست فى جملتها إلا نوعاً من الإجراء الشكلى قصد به إضفاء صـــفة ديمقراطـــية على حقيقة لا صلة لها بالديمقراطية. ذلك أن مشاريع الدســـاتير المشـــار إليها – منذ دستور ١٩٥٦ وحتى دستور ١٩٧١ – قد وضـــعتها لجان معينة ثم عرضت على الشعب لفترة وجيزة ودون أن تأخذ حقهـــا مـــن المناقشـــة ودون أن تكون هناك أراء متعددة ومن ثم فإن هذه الطريقة – طريقة الاستفتاء على هذا النحو تخرج عن أن تكون من الصور الديمقراطية لوضع الدساتير.

والحقـــيقة أن كـــل ما يمكن أن يوجه إلى طريقة الاستفتاء من نقد يمكن تلافيه بالأمرين الآتيين.

أ- أن تضـــع مشروع الدستور جمعية مختارة من قبل الشعب على أى نحو ، ولها بطبيعة الحال أن تستعين بمن تشاء من الفنيين.

ب- أن يعـــرض مشروع الدستور للمناقشة العامة الحرة فترة قبل أخذ الرأى عليه فى الاستفتاء العام.

وتوافر هذين الأمرين يؤدى إلى القول بأن هذه الطريقة تصبح أكثر الطرق تحقيقاً لإرادة الشعب وأقربها إلى فكرة الديمقراطية المباشرة وأدقها تعبيراً عن اتجاهات الرأى العام.

هـــذه هى أهم الصور المعروفة التى يقدمها لنا التاريخ الدستورى لطرق وضع الدساتير[١]، وهى كما قدمت ليست الصور الوحيدة وإنما يمكن

---

(١) راجع فى موضوع طرق وضع الدساتير. (=)

أن يوجـد غــيرها ، كذلــك فإن كلا منها ليست نموذجاً واحداً ثابتاً دائماً ، وإنمــا لكل بلد – أو على كل بلد – أن يختار أكثر الصور ملاءمة لظروفه الموضــوعية ولــتاريخه السياســى وحــياته الدستورية أن كان له حياة دستورية سابقة على وضع الدستور الذى يريد أن يضعه.

وإذا كانت هذه هى طرق وضع الدساتير.

فهل الدساتير بعد أن توضع تكون نوعاً واحداً ؟

أم هل الدساتير أنواع ؟

(=) – د. عبدالحميد متولى : المفصل فى القانون الدستورى جـ١ – ١٩٥٢ ، ص٨٢ وما بعدها.

- د. عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ١٩٥٦ ص ١٨ وما بعدها.
- د. سيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى ١٩٤٩ ص ٢٢٠.
- د. محمد كامل ليلة : القانون الدستورى ١٩٦٣ ص ٦٣ ، وما بعدها.
- د. سعد عصفور : المرجع السابق ص ٢٨١ وما بعدها.
- اندريه هوريو : المرجع السابق ص ٢٨١ وما بعدها.
- لافاريير : القانون الدستورى – مشار إليه من قبل – ص ٢٧٥ وما بعدها.
- بريلو : القانون الدستورى والنظم السياسية ، ص ٢٠١ وما بعدها. (مشار إليه من قبل).

والمــراجع الأخــرى العديــدة فــى القــانون الدستورى التى تتعرض جميعها لهذا الموضوع على نحو متقارب.

الباب الرابع

أنواع الدساتير

يمكـــن تقســـيم الدســـاتير من حيث المصدر المثبت لقواعدها إلى دساتير مكتوبة ودساتير عرفية.

كذلك يمكن تقسيم الدساتير من حيث كيفية تعديلها إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة. وسنعالج كلا من هذين التقسيمين فى فصل خاص.

الفصل الأول

الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية

الحقــيقة أن هــذا التقسيم نسبى وليس مطلقاً ، ذلك أن كل دستور مكــتوب توجــد إلى جواره بعض الأعراف الدستورية ، كذلك ومن ناحية أخرى فإن المثال التقليدى للدستور العرفى وهو الدستور البريطانى تكاثرت إلى جواره القواعد الدستورية المدونة. وعلى ذلك فإن تقسيم الدساتير إلى مكتوبة وعرفية هو تقسيم نسبى كما قدمت أو هو تقسيم يأخذ الأمر الغالب فى الاعتبار ولا ينفى أن ذلك الغالب يوجد ما يخرج عليه أحياناً.

والـــراجح أن القاعدة القانونية بدأت عرفية ، وأن القواعد المتصلة بتنظيم السلطات العامة أى القواعد الدستورية كانت هى الأخرى فى البداية عرفـــية ، ولكن شيوع الكتابة من ناحية وتعقد الحياة من ناحية أخرى جعل القواعـــد العرفـــية تتراجع أمام القواعد المكتوبة ، حتى أن الغلبة الآن بل ومنذ القرن الثامن عشر بدأت تكون لصالح القواعد المدونة.

بـل أن المدن الإغريقية قبل الميلاد عرفت الدساتير المكتوبة ، وقد جمـع أرسـطو مائتيـن وخمسين دستوراً لمائتين وخمسين مدينة لإجراء مقارنـة بيـنها ، وهـذه المجموعة – للأسف – لم تصل إلى أيدينا وإنما وصلت إلينا بعض الإشارات إليها فى كتابات أرسطو الأخرى.

علـى أى حـال فقد كان الغالب على القواعد القانونية فى الماضى صورة القواعد العرفية ، وأن كان هناك حرص حتى فى ذلك الماضى البعيد على تدوين القواعد القانونية ذات الأهمية الخاصة.

ولم يبق فى الوقت الحاضر ما يمكن أن يقال له دستور عرفى غير الدستور البريطانى.

والحقـيقة أن تسمية الدستور البريطانى بالدستور العرفى لا تخلوا مـن عـدم الدقـة ، إلا إذا أريـد بعبارة الدستور العرفى أن يقصد إلى أن الدسـتور لا تضمه وثيقة دستورية واحدة ، أو أن قواعد الدستور لا تأخذ شكلاً خاصاً عند إصدارها.

حقاً هناك كثير من القواعد الدستورية فى بريطانياً مصدرها العرف. ولكـن هـذه القواعد الدستورية العرفية يمكن الاستدلال عليها بغير خلاف نتـيجة تواتـر السوابق من ناحية والمجموعات البرلمانية التى ترجع إلى قرون بعيدة من ناحية أخرى.

والـى جوار هذه القواعد العرفية – التى أصبحت فى الواقع قواعد مدونـة علـى نحـو غـير رسمى – تكاثرت القواعد الدستورية المكتوبة والصادرة فى وثائق لها أهميتها فى التاريخ الدستورى البريطانى.

ولـيس أول هـذه الوثائق كما يذهب كثير من الدارسين هو العهد الأعظـم Magna Carta عام ١٢١٥ ولكن يسبق هذه الوثيقة ما يسمى

«دســاتير كلارتــدون» [1] The Constitutions of Clarendon التى يــرجع تاريخها إلى عام ١١٦٤ فى بداية عهد الملوك النورمانديين وذلك عــندما حــدث نــزاع بين هنرى الثانى والأسقف بيكيت حول الاختصاص القضائى وعرض الأمر عام ١١٦٤ على ما كان يطلق عليه المجلس العظيم The Creat Council وأصدر ذلك المجلس ما يسمى دساتير كلارندون التى يبدأ بها التطور الدستورى فى بريطانيا. ثم يأتى بعد ذلك العهد الأعظم عام ١٢١٥ Magna Carta ثم ملتمس الحقوق عام ١٦٢٦ Petition of Rights ثــم يأتى بعد ذلك ما يمكن أن يسمى صلب الدستور البريطانى أو بالأدق صلب الجزء المكتوب من الدستور البريطانى وهو قانون الحقوق عام ١٦٨٩ Bill of Rights .

وفــى بداية القرن الثامن عشر نصادف وثيقتين هامتين أولهما عام ١٧٠١ وفــيها إلــى جــوار وراثة العرش تحديد لسلطات الملك وتوسيع للحقوق وللحريات الفردية ، وثانيهما عام ١٧٠٧ وهى الخاصة بالاتحاد مع سكوتلندا.

وفــى عــام ١٨٣٢ نجــد قانون الإصلاح البرلمانى الذى جاء فى أعقــاب الثورة الصناعية وما أحدثته من آثار فى كيان المجتمع البريطانى الصناعى.

ثــم قانون «The law of Parliament» عام ١٩١١ الذى جاء علــى أثــر أزمـــة دستورية أدى إليها موقف اللوردات من نظر الميزانية وانتهــت الأزمة بذلك القانون الذى هبط بالقيمة الحقيقية لمجلس اللوردات وباختصاصاته هبوطاً كبيراً.

---

(١) Russell F. Moorc : Modern Constitutions, 1957, p. 30.

وفـــى عـــام ١٩٣١ صـــدر قـــانون وستمنســـتر **Statute of Westminister** الـــذى يـــنظم العلاقـــة بين القوانين الصادرة فى الدول الأعضاء فى الكومنولث وقوانين المملكة المتحدة نفسها.

وفى عام ١٩٣٧ صدر قانون الوصاية على العرش.

وفى عام ١٩٤٧ صدر قانون بتعديل اختصاصات مجلس اللوردات مرة ثانية.

والـــذى نهدف إليه من الإشارة إلى كل هذه الوثائق هو أن نبين أن مـــا يقال من أن الدستور البريطانى هو دستور عرفى لا يخلو من كثير من المـــبالغة ، ذلـــك أن غالبـــية قواعد الدستور البريطانى نجدها فى الوثائق العديدة المشار إليها من ناحية ، ونجدها فى مجموعات شبه رسمية مدون فهـــيا الســـوابق الدستورية المعتمدة على العرف تدوينا يجعلها فى درجة الوضوح والتحديد التى توجد عليها القواعد المكتوبة من ناحية أخرى.

ولكـــن الدســـتور البريطانى يختلف عن غيره من الدساتير فى أن غالبـــية قواعده ليست مدونة فى وثيقة دستورية واحدة من ناحية ، ومن ناحـــية أخرى فإن القواعد الدستورية البريطانية المدونة صدرت فى شكل قوانيـــن عادية ، فهى قوانين دستورية من حيث مضمونها ولكنها قوانين عادية من حيث شكلها.

هذا وقد لاقى هذا الرأى الذى نقول به من أن الدستور البريطانى لم يعـــد دستوراً عرفياً انتقاداً وتعليقاً مشكوراً من بعض الزملاء نخص بالذكر منهم الزميلين الدكتور رمزى الشاعر والدكتور محمد حسنين عبدالعال.

ويذهـــب الدكـــتور رمـــزى الشاعر ويؤيده فى ذلك الدكتور محمد حســـنين عـــبد العال إلى انه لا يغير من طبيعة القواعد الدستورية العرفية

مجــرد تدوينها فى مجموعات شبه رسمية... طالما أن هذه المجموعات لا تصدر عن السلطة المختصة بالتشريع فى الدولة. وعلى ذلك فالقول بأن فى إنجلــترا مجموعــات شبه رسمية تدون فيها السوابق الدستورية المعتمدة علــى العــرف تدويناً يجعلها فى درجة الوضوح والتحديد التى توجد عليها القواعد المكتوبة لا يغير من طبيعة هذه القواعد العرفية ليحيلها إلى قواعد مكــتوبة فهناك فارق كبير بين تدوين القواعد العرفية وبين تقنين القواعد القانونية. كما أن القول بوجود القواعد الدستورية المكتوبة والصادرة فى وثائق لهــا أهميــتها فى التاريخ الدستورى البريطانى لا يغير من طبيعة هذا الدستور طالما أن القواعد العرفية لها الغلبة بين القواعد الدستورية للمكلة المتحدة [١].

والحقيقة أن هذا الاجتهاد من الزميلين الفاضلين هو اجتهاد مشكور ولــــه وجاهته. ولكن الأمر قد يختلف إذا ما حددنا معنى العرف وهل يبقى العــرف عــرفاً إذا دون وجــرى عليه العمل سنوات طوالاً واكتسى صفة رســمية. كذلك هل يختلف الأمر إذا كان الدستور مرناً كالدستور البريطانى حيث تشكل القوانين العادية جزءاً كبيراً من تكوينه.

ومع هذا كله فالاختلاف وارد وهو كما قيل لا يفسد للود قضية.

وإذا كان هذا هو الحال مع الدستور البريطانى الذى يقال عنه عادة انــه دســتور عرفى فإن غيره من الدساتير فى العالم المعاصر هى دساتير مكتوبة بمعنى أن الغالبية العظمى من قواعدها توجد فى وثيقة مكتوبة هى التى يطلق عليها عادة اسم «دستور الدولة» [٢].

---

(١) راجــع : د. محمــد حسنين عبدالعال : القانون الدستورى ١٩٩٢ ، ص٣٦ ، ٣٧ وهامش رقم (١) والذى أشار فيه إلى د. رمزى الشاعر.

(٢) المرجع السابق ص٢٣-٣٦ ، ص٢٦.

وأول دستور من هذا النوع يقدمه لنا التاريخ الدستورى لبريطانيا – بلد الدستور العرفى – وكان ذلك فى أعقاب ثورة كرمويل حيث صدر أول وآخر دستور بريطانى فى وثيقة واحدة وهو المعروف باسم دستور كرومويل سنة ١٦٥٣. وقد كان ذلك الدستور ينص على بطلان أحكام كل قانون يخالفه ، ولكن ذلك الدستور كان من أقصر الدساتير عمراً.

وبعد ذلك شاهدت دول أمريكا الشمالية عقب استقلالها عن بريطانيا بدايات الدساتير المكتوبة فى العصور الحديثة ، ثم جاء بعد ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية – ١٧٨٧ – الذى يعد أقدم دستور لدولة معمول به حتى الآن.

ولما قامت الثورة الفرنسية توالت منذ سنة ١٧٩١ الدساتير الفرنسية المكتوبة والتى آخرها دستور ١٩٥٨.

* * *

وكما قدمنا فليس فى العالم اليوم دستور عرفى ، بمعنى انه لا يوجد فى العالم اليوم دستور تعتبر قواعده الأساسية مصدرها العرف ، ولكن الأصل القائم اليوم هو أنه توجد وثائق دستورية مكتوبة ، حقاً قد لا تكون كل القواعد الدستورية – متضمنة فى تلك الوثيقة بل قد يكون بعضها فى قوانين عادية مثل قواعد توارث العرش التى قد توجد فى بعض البلاد الملكية فى قوانين عادية ، أو مثل قواعد الانتخابات التى تنظم فى بلاد كثيرة بمقتضى قوانين عادية أيضاً .

المهم أن القواعد الدستورية توجد أساساً فى الوثيقة الدستورية التى تسمى دستور الدولة ، كذلك فإن بعض القواعد الدستورية قد توجد فى قوانين عادية ، وهذه وتلك نصوص مدونة ومكتوبة فى وثائق رسمية

– دستوراً كانت أو قانوناً عادياً – وإلى جوار هذه وتلك قد توجد فى بلاد الدساتير المكتوبة قواعد دستورية عرفية.

إذ ليس هناك بلد يستطيع دستورها أن يحوى كل القواعد الدستورية الموضوعية مهما كانت دقة الصياغة ومهما كان الدستور حديثاً، ولكن نصيب العرف فى هذه الحالات على كل حال يكون نصيباً محدوداً.

كذلك ومن ناحية أخرى فإن المملكة المتحدة – بلد الدستور العرفى– يوجد فيها إلى جوار القواعد العرفية كثير من القواعد الدستورية المدونة فى وثائق رسمية.

ولا شبهة فى أن القواعد الدستورية المكتوبة أكثر اتفاقاً مع روح العصر الحديث واكثر وضوحاً وتحديداً خاصة وأنها تتصل بأمور أساسية بالنسبة لكيان وحريات المواطنين وعلاقاتهم بالسلطات العامة.

وهذا كله قد يجعلنا نذهب إلى انه لم يعد هناك فى العالم اليوم ما يمكن أن يسمى دساتير عرفية وأن الأصل السائد اليوم هو الدساتير المكتوبة. وإن لم يمنع ذلك من وجود بعض القواعد العرفية التى قد تزداد أحياناً وقد تقل أحياناً أخرى ولكنها تبقى دائماً بمثابة الاستثناء من أصل عام هو القواعد الدستورية المكتوبة (١).

ولعل هذا أيضاً هو ما يدعونا إلى أن نعتقد أن تلك المفاضلة التقليدية بين الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية هى مفاضلة أصبحت الآن غير ذات موضوع.

---

(١) Sir lvor Jenings : The Law and the Constitution. 5th ed. 1959. P. 29-41.

الفصل الثانى

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة.

المـرونة والجمود صفتان تتعلقان بكيفية تعديل الدستور فالدساتير الـتى تقتضى لتعديلها طريقة تختلف عن طريقة تعديل القوانين العادية هى بالضرورة أشد وأقسى من إجراءات تعديل القوانين تعتبر دساتير جامدة.

والحق أننا لا نستحسن هذين المصطلحين رغم شيوعهما فى الفقه الدسـتورى العـربى كـترجمة لكلمتى Souple مرن ، Rigide جامد . وينصب اعتراضنا بالذات على كلمة «جامد» إذ أن معناها العربى يفهم منه مـا يـناقض الـتطور والحركة ، ذلك على حين أن ما يعبر عنه بالدساتير الجـامدة ليس بالضرورة مناقضاً للتطور والحركة وكل ما يقصد من نعتها بهذا الوصف هو أنها صعبة التعديل ليس غير.

وإن كـنا لا نستحسـن هذين اللفظين لأداء المعنى المقصود منهما فإننا لا ندعى أننا وجدنا بديلاً لهما مما سيضطرنا إلى استعمالهما مع التنبه إلـى أن لفظ «جامد» بصفة خاصة يقصد به معنى اصطلاحى وليس معنى لغوياً. وعلى أى حال فإن المرونة والجمود لا صلة لهما بمضمون الدستور نفسـه ، فلـيس ضرورياً أن يكون الدستور المرن اكثر تقدمية فى قواعده واكـثر لحاقاً بركب التطور من الدستور الجامد ، كذلك فإن وصف الدستور بأنـه جامد لا يعنى وصفه بالتخلف والرجعية ، بل إن دستور ما قد يكون جـامداً ومع ذلك فيتصور أن تكون قواعده الموضوعية أكثر تقدماً وتطوراً من دستور آخر مرن.

ويخلـص ممـا تقـدم أن الدستور المرن هو الدستور الذى تعدل نصوصـه بـذات الطـريقة التى تعدل بها القوانين العادية وبذات الأغلبية

اللازمة لتعديل تلك القوانين.

ولا أهمية هنا للطريقة التى وضع بها الدستور ، إذ ليس شرطاً أن يكـون قد وضع بالطريقة التى توضع بها القوانين العادية لكى يوصف بأنه دسـتور مـرن ، ذلك أن المعيار لوصف دستور ما بالمرونة أو غيرها هو طريقة تعديل ذلك الدستور.

فإن كان القانون العادى يعدل بإرادة أغلبية الحاضرين من المجلس التشـريعى فـى الدولة وكان القانون الدستورى يعدل بذات الطريقة وذات الأغلبية فإن الدستور يعتبر مرناً.

وإذا القـانون العـادى يتطلب إجراءا معيناً لتعديله وكان الدستور يتطلـب لتعديله ذات الإجراء بغير زيادة أو نقصان فإن ذلك الدستور يعتبر مرنا.

وفـى ظـل الدستور المرن تكون السلطة التشريعية العادية – التى تملك سن التشريعات العادية وتعديلها – واسعة الاختصاص والسلطان ، إذ أنهـا هـى الـتى تملك تعديل التشريعات الدستورية ، والقانون الدستورى الإنجلـيزى مـن أشهر وأقدم الدساتير المرنة ، والوثائق المدونة من ذلك الدسـتور – الـذى يضم عديداً من الوثائق والأعراف – وضعها البرلمان البريطانى كما وضع القوانين العادية ويملك تعديلها كما يملك تعديل القوانين العادية.

وبقانون عادى عام ١٩١١ تعدل اختصاص مجلس اللوردات تعديلاً خطيراً سلبه كل سلطة فيما يتعلق بالميزانية والتشريعات المالية.

ومرونة الدستور البريطانى وإمكانية تعديله بقوانين عادية صادرة عـن الـبرلمان هى التى دعت البعض إلى أن يقول أن البرلمان البريطانى

يســتطيع أن يفعــل كــل شئ فى إنجلترا إلا أن يجعل الرجل امرأة والمرأة رجلا.

ومن الناحية النظرية المحضة فإنه لا مانع يمنع البرلمان البريطانى مــن أن يصــدر قانونــاً دستورياً يتبع فيه ذات الإجراءات التى يتبعها فى إصــدار القوانين العادية ليعدل به نظام الحكم فى المملكة المتحدة فيجعلها جمهورية مثلاً أو يلغى مجلس اللوردات أو ما إلى ذلك.

والمــيزة الكــبرى للدساتير المرنة أنها قادرة على ملاحقة التطور وأنهــا تســتطيع أن تنحــنى أمــام الأزمات – على حد تعبير أحد الفقهاء البريطانيين – بحيث لا تكون هناك ضرورة لكسرها عن طريق الثورة (١).

ولكــن هذه الميزة تبدو أوضح ما تكون فى مجتمع مستقر ومتقدم دســتورياً ومؤمن بسيادة القانون إيماناً حقيقياً ، ولكن فى المجتمعات التى تكثر فيها تقلبات الرأى العام والتى يتعرض فيها مبدأ سيادة القانون للهزات فــإن الدســاتير المــرنة قــد تصبح خطراً ، وذلك فإن المشرع الدستورى الفرنسى كان غالباً أكثر ميلاً إلى الدساتير الجامدة.

والدســتور الجــامد – كمــا تقــدم – هو الذى لا يمكن تعديله إلا بإجــراءات خاصــة مختلفة عن إجراءات تعديل القوانين واللوائح وأقسى منها.

ونكــرر هنا انه لا عبرة بطريقة وضع الدستور لوصفه بالجمود أو عدمه.

كذلــك فإنه لا عبرة بالموقف الفلسفى الموضوعى للدستور لوصفه

---

(١) Harvy & Bather : The British Constitution. London. 1966. P. 4-5.

بهذا الوصف ، إذ أن ذلك وصف يتعلق بالتعديل فحسب.

كذلك فإنه لا يوجد ارتباط بين كون الدستور عرفياً وكونه مرناً ، أو كون الدستور مكتوباً وكونه جامداً ، وان كان الغالب من الأمر أن يكون الدستور العرفى مرناً والدستور المكتوب جامداً. ولكن هذه القاعدة – التقريبية – تبدو مضللة نوعاً. ذلك انه كما قدمنا لا يوجد ما يمكن أن يطلق عليه دستور عرفى كامل ، وأن الدستور الوحيد الذى توجد فيه كثرة من القواعد العرفية هو الدستور البريطانى وهو دستور مرن بغير جدال.

أما سائر الدساتير المكتوبة بعد ذلك فمنها المرن ومنها الجامد وفقاً لمقتضيات الأحوال فى كل دولة من الدول.

ومن الناحية التاريخية فقد وجدت بعض القواعد الدستورية العرفية فى فرنسا قبل الثورة – القوانين الأساسية للمملكة – وكانت هذه القواعد لا يمكن تعديلها بالطريقة التى كانت تعدل بها القوانين العادية أى بإرادة الملك وحده وإنما كان يلزم أن توافق على التعديل البرلمانات التى كانت قائمة آنذاك.

المهم أن الدستور يوصف بالجمود إذا كان تعديله يقتضى إجراءات أصعب من تعديل القوانين العادية وأشد منها.

فإذا كان القانون العادى يكفى لتعديله أن يعرض على كل مجلس على حدة – فى البلاد التى توجد فيها مجلسان – وكان تعديل نص دستورى يقتضى العرض على المجلسين مجتمعين فإن الدستور يعتبر جامداً.

وإذا كان القانون يعدل بأغلبية عادية واشترط الدستور لتعديله أغلبية أكثر من ذلك فإن الدستور يعتبر جامداً.

وإذا اشترط الدستور لإمكانية تعديله إجراء انتخابات جديدة أو

تكوين برلمان جديد لإمكانية النظر فى تعديله حتى ولو تم التعديل بالأغلبية العاديـــة ففى هذه الحالة أيضاً يعتبر الدستور جامداً ذلك لأن تعديل التشريع العادى لا يقتضى إجراء انتخابات جديدة أو مجئ برلمان جديد.

وتختلف الدساتير فى مدى تشددها فى إجراءات التعديل ، فقد يكتفى بعضها بمجرد اجتماع المجلسين فى صورة مؤتمر للنظر فى شأن التعديل ، وقـــد يذهـــب بعضـــها إلى إجراء انتخابات جديدة واقتضاء أغلبية خاصة ، والدســـتوران فـــى الحالتين يعتبران من الدساتير الجامدة مادامت إجراءات التعديل مختلفة عن إجراءات تعديل القوانين العادية.

ويذهب الفقيه الفرنسى المعاصر أندريه هوريو إلى أن الجمود بهذا المعنى – المتعلق بالتشدد فى تعديل – صفة من صفات الدساتير [1]، وذلك أن القـــانون الدســـتورى لابـــد وان يخـــتلف عن القانون العادى من حيث موضوعه ومن حيث طريقة وضعه وطريقة تعديله.

ويذهب هوريو – الأب – إلى أن جمود الدستور لا يقتصر فقط على اشـــتراطات إجـــراءات خاصة للتعديل وإنما هو يوحى أيضاً بأن التعديل لا يكـــون إلا عـــند ضرورة تمليها أزمة دستورية مثلاً ، كذلك فإن التعديل لا يكون إلا محدوداً [2].

وهذا الذى يذهب إليه العميد هوريو هو الذى يمثل فى الواقع ما قد يكـــون للدساتير الجامدة من ميزة على الدساتير المرنـة ، ذلك فضلاً عما قد يوحى به جمود الدستور من هالة تضع التشريع الدستورى فى مقام أسمى

---

(١) أندريـــه هوريـــو : القـــانون الدستورى والنظم السياسية (المشار إليه من قبل) ، باريس ١٩٦٨ ، ص ٢٨٠ «توفى الأستاذ الكبير اندريه هوريو منذ عدة سنوات».

(٢) موريس هوريو : الوجيز فى القانون الدستور (مشار إليه من قبل) باريس ١٩٢٩، ص٢٥١.

من مقام التشريع العادى.

والجمـــود بالمعنى المتقدم هو ما يقال له الجمود النسبى. ذلك انه بالرغم من جمود الدستور إلا أن إمكانية تعديله موجودة. إلا أن هناك نوعا آخر من الجمود هو ما يقال له الجمود المطلق.

والجمـــود المطلق قد يتعلق بنصوص الدستور كله وإلى الأبد وذلك بأن ينص الدستور على عدم إمكانية تعديل أى نصوص من نصوصه فى أى وقـــت. وإذا فرض ووجد دستور على ذلك النحو فهو يدل على ضيق نظر واضـــعيه وعـــدم فهمهم سنن التطور. ذلك أن مثل هذا الدستور لابد وأن تعصف به قوى التطور عصفاً كاملاً نظراً لأنه لم يتح فرصة لإمكانية تعديله تعديلاً هادئاً.

والصورة السابقة نادرة حتى أننا لا نعرف لها مثلاً معيناً.

إنما توجد صور أخرى من صور الجمود المطلق فى الدساتير.

فقـــد ينص الدستور على عدم إمكانية تعديل أى نص من نصوصه خـــلال فترة زمنية معينة فى أعقاب صدوره. كأن ينص الدستور على عدم جواز النظر فى تعديل أى نص فيه قبل مضى خمس سنوات من تاريخ بدء نفاذه.

مـــثال ذلك الدستور الفرنسى الصادر عام ١٧٩١ إذ نص على عدم جواز تعديله خلال دورتين تشريعيتين.

كذلـــك دســـتور ١٩٣٠ فى مصر الذى حظر النظر فى أمر تعديله خلال العشر سنوات الأولى من حياته.

والدســـتور الكويـــتى الصـــادر فى نوفمبر ١٩٦٢ هو بدوره يحرم إمكانـــية تعديـــل أى نص من نصوصه خلال الخمس سنوات الأولى التالية لبدء العمل به.

هــذه صورة من صور الجمود المطلق المتعلقة بفترة زمنية معينة وبالنسبة لنصوص الدستور كله.

وهــناك صــورة أخــرى مــن صور الجمود المطلق تتعلق ببعض نصوص الدستور فقط ، ولكنها تجعل الجمود بالنسبة لها أبدياً. مثال ذلك ما تحظــره الدساتير الجمهورية من المساس بالشكل الجمهورى ، وما تحظره الدساتير الملكية من المساس بالشكل الملكى.

وقد جرى التساؤل حول القيمة القانونية لصور الجمود المطلق.

أمــا صورة الجمود المطلق الكاملة فالإجماع الآن منعقد على أنها باطلة ولا قيمة لها ذلك أنها تعنى مصادرة حق الأمة فى تعديل دستورها أو تغيــيره ، وتعــنى أن الجيل الحاضر – الذى وضع الدستور – يعطى نفسه حــق تقييد الأجيال القادمة ، ويقيد حريتها ويصادر سيادتها ويفرض عليها مــا يصــلح الــيوم وما قد لا يصلح غداً. هذه الصورة من الجمود المطلق الكامل لا تثير خلافاً على كل حال والكل مجمع على رفضها.

ولقــد سجل الدستور الفرنسى الأول – دستور ١٧٩١ – كما سجل إعــلان حقــوق الإنســان والمواطن عام ١٧٩٣ هذا الرفض ، إذ نص كل مــنهما على حق الأمة فى تعديل دستورها وتغييره ، وإلى أن هذا الحق لا يسقط ولا يجوز للجيل الحاضر أن يقيد فى شأنه الأجيال المستقبلة.

ولكن ما قيمة صور الجمود الأخرى؟

مــا قــيمة الجمــود لفــترة زمنية معينة ؟ وما قيمة جمود بعض النصوص جموداً مطلقاً؟

يرى البعض أن هذه النصوص لا قيمة لها مطلقاً سواء من الناحية السياســية أو مــن الناحــية القانونية وأنها ليست أكثر من مجرد رغبات

وأمانى [١]. ذلك أنها تتعارض مع مبدأ سيادة الأمة إذ أن مقتضى هذا المبدأ أن لا يقوم على سيادة الأمة عندما تريد تعديل دستورها قيد.

ومن ناحية أخرى فإن السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور فى وقت معين لا يمكن أن تدعى لنفسها أنها أكثر سمواً من السلطة التأسيسية التى تعبر عن إرادة الأمة فى وقت لاحق ، أن الذى يملك السلطة التأسيسية يستطيع أن يفعل ما يشاء إلغاءاً أو تعديلاً أو تبديلاً وليس من المعقول ولا المقبول أن يضع المساوى له – فى الماضى – قيوداً تشل حركته فى المستقبل.

هذا هو رأى من يبطلون كل قيمة سياسية كانت أو قانونية لهذه النصوص.

ويذهب اتجاه آخر من الفقه إلى أن هذه النصوص – التى تحظر التعديل بالنسبة لبعض الموضوعات أو بالنسبة لفترة معينة – صحيحة ومنتجة ويتعين مراعاتها مادام الدستور قائماً لم تسقطه ثورة أو يطيح به انقلاب.

وهذا الرأى [٢] يترك لواقع الحياة السياسية أن يلعب دوره الحاسم بالنسبة لحياة النصوص الدستورية أو موتها ، ولكنه مع ذلك يسلم للقواعد القانونية بالاحترام والإلزام مادامت قائمة لم تسقط.

ويذهب بيردو إلى التفرقة بين النصوص التى لا تجيز التعديل لفترة

---

(١) لوفاربير : القانون الدستور ص ٢٧٩ وما بعدها.
د. عبدالحميد متولى : المفصل ص ١٥٥.
د. محمود حافظ : موجز القانون الدستورى – القاهرة ١٩٥٦ ، ص١٢.

(٢) د. عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة – القاهرة ١٩٥٦ ، ص٢١-٣٢ وانظر له أيضاً الاتجاهات الدستورية الحديثة (مذكرات) غير مطبوعة ص٦٢-٦٣ لطلبه دبلوم القانون العام بجامعة القاهرة.

معينة وتلك التى لا تجيز تعديل بعض النصوص إطلاقاً.

ويرى بيردو [١] أن حظر التعديل إطلاقاً لبعض النصوص الدستورية ليست له قيمة من الناحية القانونية وأن كان له معناه وهدفه السياسى. ويبنى رأيه على أن السلطة المؤسسة الحالية لا تستطيع أن تقيد السلطة المؤسسة المستقبلة.

وعلى عكس ذلك يرى بيردو أن النصوص التى تحظر التعديل لمدة زمنية معينة فقط صحيحة قانوناً ويتعين الالتزام بها ، ذلك أنها تؤدى إلى ثبات قواعد الدستور الجديد.

وقد يبدو أن ذلك الرأى غير منطقى وأنه متناقض مع نفسه ، فأما أن يرفض حظر التعديل سواء بالنسبة للنصوص المانعة من تعديل بعض الموضوعات والنصوص المانعى من التعديل لفترة معينة وإما أن يقبل حظر التعديل فى الحالتين [٢].

والحقيقة أننا نرى أن بيردو إذ فرق بين الصورتين لم يقع فى تناقض إذ أن الصورتين مختلفتين اختلافاً يبرر المغايرة فى الحكم.

الصورة الأولى التى تقضى بمنع التعديل فى بعض النصوص إطلاقاً – هذه الصورة مصادرة صريحة وأبدية لإرادة الأجيال القادمة ، وهى بذلك تلق بالجمود المطلق الكلى الذى يتفق الجميع على رفضه ، والفارق بين

---

(١) G. Burdeau. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 12eme ed. Paris. 1966. P. 84-85.

(٢) انظر د. طعيمة الجرف ، المرجع السابق «موجز القانون الدستورى» ص١٦٨-١٧٠ حيث يفرق بين الصورتين الأولى والثانية ، ويأخذ برأى معاكس لرأى بيردو، فيصحح ما يرفض بيردو ويرفض ما يصححه ، وفى المتن تحقيق وتسنيد جديد لرأى بيردو نأخذ به إذ تنضم لرأيه.

الصـــورة التى يرفضها بيردو والجمود المطلق الكلى الذى يرفضه الجميع هو فارق فى الدرجة فقط إذ أن المنع يتعلق ببعض النصوص والمنع هناك يـــتعلق بكـــل النصـــوص ، ولكنه منع أبدى فى الحالتين مما يبرر رفضه باعتـــباره حجراً على المستقبل. أما الصورة الثانية التى تضع حاجزاً زمنياً يحـــال دون الـــتعديل فيه والتى يراها بيردو سليمة – ونراها كذلك معه إذ الفارق بينها – من حيث الطبيعة – وبين أن يقال انه يجب أن تمضى ستة أشـــهر مـــثلاً بين إبداء الرغبة فى التعديل والتصويت على التعديل؟ والكل يجمع على انه لا غبار على مثل ذلك الاشتراط ، حتى أن أحداً – فيما نعلم – لم يناقش سلامته القانونية من عدمها ويأخذه الكل مأخذ القبول.

ويـــورد بيردو صورة ثالثة من صور الحظر التى عرفتها الدساتير الفرنســـية – بالذات دستور ١٩٤٦ ودستور ١٩٥٨ – وهى الصورة التى تمـــنع كـــل تعديـــل دستورى فى الفترة التى تحتل فيها البلاد أو جزء منها بقـــوات أجنبـــية. ويرى بيردو أن حظر التعديل هنا سليم قانونياً ، ذلك أن الإرادة التأسيســـية للأمـــة – فى فترة الاحتلال – تكون فى حالة شلل يبرر حظر التعديل فى تلك الأثناء.

وعلـــى أى حـــال وأيـــاً ما كانت التحليلات القانونية فإن العبرة فى النصـــوص الدستورية وضمان مراعاتها ليست مستندة إلى ذات النصوص بقـــدر استنادها إلى نضج الرأى العام ووعيه ، ورغبة الإرادة الشعبية فى الإبقـــاء على الدستور أو فى تعديله. وتعبير هذه الإرادة عن نفسها وصور هذا التعبير.

وعلـــى أى حال فإن التفرقة بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة ينتج عنها ما يقال له بالنسبة للدساتير الجامدة «مبدأ سمو الدستور». وهو الأمر الذى نبحثه فى الباب القادم.

الباب الخامس

مبدأ سمو الدستور

القواعـد الدستورية عرفية كانت أو مكتوبة ، مرنة كانت أو جامدة تسمو على القواعد القانونية العادة.

ونبحـث السمو الموضوعى فى فصل أول ثم نبحث السمو الشكلى فى فصل ثان.

الفصل الأول

السمو الموضوعى للقواعد الدستورية

دسـتور الدولـة هو قانونها الأساسى أو هو قانون القوانين سواء كان ذلك الدستور عرفياً أو مكتوباً ، مرناً أو جامداً.

ولا شك أن دستور الدولة يعكس فلسفتها السياسية والاجتماعية أيا كانـت تلـك الفلسفة ، ومن ثم فإنه على ذلك يعتبر الأساس الشرعى لكل الأنظمة القانونية فى الدولة.

وإذا اسـترجعنا المفهـوم الواسـع فإننا سنرى انه هو الذى يضم القواعـد الأساسـية الـتى تحدد سلطات الدولة واختصاصاها ، وعلاقاتها ببعضـها وبالأفراد . ومن هذا يبين أن مضمون القواعد الدستورية يسمو بطبيعـته على مضمون القواعد القانونية الأخرى التى تصدر عن السلطات المذكـورة والدسـتور تعبير عن إرادة السلطة المؤسسة وهو الذى ينشئ السلطات المؤسسة أو المنشأة فى الدولة ويعطى كلاً منهما اختصاصاً معيناً لا تعدوه[1].

---

(١) موريس هوريو : موجز القانون الدستورى ، ص ٢٦١ وما بعدها.

وعلــى ذلــك فالدســتور فى الدولة القانونية – التى تنفصل فيها الســلطة عن أشخاص الممارسين لها – هو مناط اختصاص الهيئات العامة فى تلك الدولة. بحيث أن تلك السلطات إذا تعدت حدود الاختصاص المرسوم لهـا فـى الدستور انقلب من سلطة قانونية تستند إلى الدستور إلى سلطة فعلية لا سند لها إلا القوة المادية.

ويترتب على ذلك أن الاختصاص الذى يمنحه الدستور لسلطة معينة لا تســتطيع تلك السلطة – بغير سند فى الدستور – أن تنقله كلياً أو جزئياً إلى سلطة أخرى فى الدولة.

فالمحاكم لا تستطيع أن تنقل سلطة القضاء إلى أفراد الناس أو إلى لجان إدارية.

وإذا كـان المثل السابق لا يثير خلافاً فإن ثمة صورة أخرى أثارت جـدلاً كثيراً. تلك هى صورة التفويض فى التشريع الذى يصدر عن السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية.

وهـناك شـبه إجمـاع على أن البرلمان لا يستطيع أن ينقل سلطة التشريع كاملة إلى السلطة التنفيذية وإلا كان معنى ذلك هدم دستور الدولة.

ولكـن هـل يســتطيع البرلمان أن يفوض السلطة التنفيذية إصدار قوانيــن معينة فى موضوعات معينة ؟ حدث فى إنجلترا أن أعطى البرلمان ســنة ١٩١٤ تفويضاً للحكومة تواجه به الطوارئ الناجمة عن الحرب عن طــريق اللوائــح التشريعية العامة التى تصدرها ، وفى عام ١٩٢٠ أصدر البرلمان قانون سلطة الطوارئ الذى يوسع سلطات الحكومة التى منحها لها عام ١٩١٤ برغم أن الحرب كانت قد انتهت.

ويذهب الفقيه الفرنسى جورج بيردو[١] الذى يقف ضد التفويض فى السلطة ويراه خروجاً على مبدأ السمو الموضوعى للدستور إلى أن ذلك التفويض الذى حدث فى إنجلترا فيه جور على القواعد الدستورية الموضوعية ، وذلك رغم ما يمتاز به الدستور البريطانى من مرونة ، اللهم إلا أن يقال أن هذه القوانين التفويضية تحمل معنى التعديل الدستورى.

وأياً كان الخلاف حول هذه المسألة – التفويض – الجزئى فى التشريع بغير نص – فإن السمو الموضوعى للقواعد الدستورية يبدو حقيقة قائمة وراء إثارة هذه القضية ، إذ لو لم يكن هناك مثل هذا السمو الموضوعى لما أمكن أن تثار هذه القضية خاصة فى ظل الدساتير المرنة التى يمكن أن تعدل بالتشريع العادى.

وان كان الدستور البريطانى دستوراً مرناً كما هو معروف ، وكان البرلمان فى إنجلترا هو صاحب السلطة غير المحددة فى تلك البلاد ، حتى أن فقيهاً إنجليزياً معاصراً يرى أن ما يقال من أن البرلمان فى إنجلترا يملك كل شئ إلا أن يجعل المرأة رجلاً والرجل امرأة غير صحيح ، إذ انه يرى أن البرلمان البريطانى يملك حتى ذلك بأن يعطى حقوق هذه لهذا وحقوق هذا لهذه [٢].

إذا كان ذلك كله صحيحاً من الناحية النظرية فعلى أى أساس يقول هذا الفقيه نفسه انه مع كل هذه السلطة ومع مرونة الدستور البريطانى ، وأن كثيراً من قواعده هى جزء من القانون العام فى المملكة ، فإن البرلمان

---

(١) G. Burdeau : Traite de science politique. T. III. Paris. 1950. Pp. 182-194.

(٢) Sir lnvor Jennings : The Law and the Constitution. London. 1959. P. 170.

البريطانى لا يملك – على سبيل المثال لا الحصر – أن يحرم المسيحيين الكاثوليك من حق الانتخاب أو أن يحرم إنشاء النقابات العامة [(١)].

أن البرلمان البريطانى لا يستطيع ذلك فعلاً لأن مبدأ السمو الموضوعى للدستور يحول بينه وبين إمكانية إصدار تشريعات تؤدى إلى تلك النتائج المشار إليها مع مرونة الدستور البريطانى.

هذا هو ما يقصد إليه من أن مبدأ السمو الموضوعى للدساتير هو مبدأ عام ينطبق فى الدولة القانونية أياً كان دستورها : عرفياً أو مكتوباً مرناً أو جامداً.

ويبين من كل هذا الذى تقدم أن السمو الموضوعى للدستور يؤدى إلى اتساع نطاق مبدأ المشروعية. وإذا كان ذلك المبدأ يعنى ضرورة احترام النصوص القانونية العادية سواء من جانب الأفراد أو جانب السلطات العامة فإن السمو الموضوعى للقواعد الدستورية يعنى أن تكون كل القواعد القانونية التى تتضمنها التشريعات العادية وكل تصرفات سلطات الدولة فى إطار الحدود والقواعد التى وضعها الدستور.

إن الدستور هو الذى يحدد فلسفه نظام الحكم وأسسه وقواعده وكل ما بنى على هذه الفلسفة والأسس والقواعد يجب أن يكون متفقاً معها غير خارج عليها. وهذا هو ما نعنيه بالسمو الموضوعى للقواعد الدستورية.

ومبدأ السمو الموضوعى للقواعد الدستورية لا ترتب مخالفته بذاتها نتائج قانونية محددة وأن أدت فى البلاد ذات الوعى والتى يكون فيها للرأى العام تأثير كبير إلى نتائج سياسية بالغة الأهمية بل وبالغة الخطر مما قد يصل إلى حد الثورة ذاتها باعتبار أن انتهاك مبدأ السمو الموضوعى

---

(١) المرجع السابق ص ١٤٨.

للدستور هو انتهاك لكل أسس الحياة السياسية ولكل قواعد النظام السياسى الذى يقيمه ذلك الدستور.

ولكن الدساتير عادة لا تترك أمر سمو قواعدها لمجرد حماية الرأى العـــام وإنما تضع قواعد لضمان سمو هذه القواعد وهنا نصل إلى الصورة الأخرى من صور السمو الدستورى.

فـــإذا كـــان هذا هو أمر السمو الموضوعى للدستور فما هو الأمر بالنسبة للسمو الشكلى؟

الفصل الثانى

السمو الشكلى للدستور

تمهيد :

إذا كان السمو الموضوعى مبدأ عاماً بالنسبة لكل القواعد الدستورية فإن السمو الشكلى يقتصر على بعض أنواع الدساتير دون بعضها الآخر.

والسمو الشكلى يتحقق بالنسبة لتلك الدساتير التى تتطلب لتعديلها إجراءات أشد من إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية ، أى انه يتحقق بالنسبة للدساتير الجامدة ، ذلك انه فى ترتيب القواعد القانونية ترتيباً تنازلياً نجد أن القواعد الدستورية الجامدة – من الناحية الشكلية فضلاً عن الناحية الموضوعية المتحققة دائماً – تأتى قبل القواعد القانونية العادية. وتأتى قواعد القانون قبل اللائحة وهكذا.

وبناء على ذلك فإن القانون العادى لا يستطيع أن يخرج على مضمون القواعد التى ترد فى دستور جامد وإلا كان معنى ذلك أننا نسمح بتغيير القواعد الدستورية الجامدة بقواعد قانونية عادية. ولكن إذا كان ذلك كذلك فكيف نستطيع أن نضمن نفاذه ؟

كيف نستطيع أن نضمن أن المشرع العادى لن يخرج عن مضمون القواعد الدستورية فى قانون عادى يصدره وأنه سيلتزم بمضمون النصوص الدستورية ؟ وان مبدأ السمو الشكلى للدستور سيتحقق بذلك إلى جوار السمو الموضوعى؟

وإذا كان السمو الموضوعى للدساتير المرنة هو وديعة لدى الشعوب وممثليها والرأى العام والمعبرين عنه ، فإن السمو الشكلى

للدســتور له فى كثير من الدساتير إجراءات معينة تكفل سلامته والحرص عليه.

وهذه الإجراءات هى ما يبحث عادة تحت عنوان : رقابة دستورية القوانيــن . وهو الأمر الذى ننتقل إلى بحثه باعتباره أهم نتيجة من نتائج السمو الشكلى للدستور.

ولكن يحسن بنا قبل أن ندرس موضوع «رقابة دستورية القوانين» أن نعرض لمسألة قد تبدو قليلة الأهمية ولكن الفقه الدستورى يحرص مع ذلــك علــى تــناولها. تلك هى مسألة القيمة الدستورية لإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير.

ويعــالج الفقــه عــادة إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير معالجة واحــدة ذلــك على حين انه يتعين التفرقة بينهما ذلك أن إعلانات الحقوق تكون عادة منفصلة عن الدساتير وقد تشير إليها الدساتير وقد لا تشير فإن هــى أشارت إليها كان المعول على هذه الإشارة : هل يعتبر الدستور جزءاً مــنه أو لا يعتــبره كذلك ، فإن اعتبره الدستور جزءاً منه كان حكمه حكم الدســتور وكانــت قوته من قوة الدستور. وهذا هو حال الإعلان الفرنسى لحقــوق الإنسان والمواطن الذى أحال إليه كل من دستور ١٩٤٦ ودستور ١٩٥٨ وهذه الإحالة فى تقديرى تعطى لذلك الإعلان ما للدستور نفسه من قوة.

أمــا إذا لــم يشر الدستور إلى مثل هذه الإعلانات أو لم يحل إليها فإنها تبقى مجردة من القيمة القانونية وتبقى لها قيمتها السياسية أو الأدبية وفقــاً لمدى إيمان الشعوب بها واحترامها لها. وهذا هو حال ميثاق العمل الوطنى الصادر عندنا فى جمهورية مصر العربية عام ١٩٦٢ فإن الدستور

لم يشر إليه ولم يعطه قوة دستورية معينة وعلى ذلك فلا جدال فى أن الميثاق لا يتمتع بقوة دستورية وإنما يبقى له من القوة السياسية بقدر إيمان الشعب به وحرصه عليه.

أما مقدمات الدساتير فهى عندى جزء لا يتجزأ من الدستور لها ما للدستور من سمو واحترام وقيمة قانونية.

وقد أخذ المجلس الدستورى فى فرنسا بهذه الوجهة من النظر إذ حكم بعدم دستورية قانون خالف ما ورد فى مقدمة دستور ١٩٥٨ واعتبر تلك المقدمة بمثابة جزء أصيل من الدستور له ذات القوة القانونية التى لسائر نصوص الدستور ، ومن ثم فإن مقدمة الدستور تتمتع بنفس الحماية التى تضفيها على الدستور رقابة الدستور التى يمارسها فى فرنسا المجلس الدستورى.

وهذه الوجهة من النظر تكتسب بالنسبة لنا أهمية خاصة نظراً لأن دستور ١٩٧١ وردت به مقدمة ومن ثم فإن هذه المقدمة تأخذ حكم الدستور وتكتسب قوته (١).

وبعد ذلك ننتقل إلى دراسة رقابة دستورية القوانين.

رقابة دستورية القوانين :

المقدمات الضرورية لبحث موضوع رقابة دستورية القوانين هى أن نكون بصدد دولة قانونية ، أى لها دستور بالمعنى الموضوعى ، وأن يعتبر ذلك الدستور هو قمة النظام القانونى فى تلك الدولة ، وان لا يمكن تعديل ذلك الدستور بنفس الطريقة التى توضع وتعدل بها القوانين العادية ، بل أن

---

(١) راجع فى ذلك كله أندريه هوريو : المرجع السابق ص ٢١٥ وكذلك مجلس الدولة الفرنسى عدد ١٩٧٦ ص٧٣٧ وتعليق ريفيرو على الحكم المشار إليه فى المتن.

يقتضى ذلك التعديل إجراءات أشد تعقيداً.

عــندما تتوافر هذه المقدمات يثور موضوع الرقابة على دستورية القوانين ، والصورة التى يثار فيها الموضوع عادة تتحصل فى الآتى :

وجود دستور جامد.

هذا الدستور ينظم موضوعاً معيناً.

تأتى السلطة التشريعية وتصدر قانوناً عادياً يخرج فى كل نصوصه أو فى بعضها على نصوص القواعد الدستورية.

ما هو الحكم فى هذه الحالة؟

لم تتخذ الدساتير المختلفة موقفاً واحداً ، ولم يتخذ القضاء فى البلاد المخــتلفة – عند عدم وجود تنظيم تشريعى للمسألة – موقفاً واحدا. وكذلك الفقه اختلفت فيه الآراء.

بعض الدساتير لم تتعرض أصلاً للموضوع وتركته للفقه والقضاء يجتهدان فيه اجتهادهما.

وبعض الدساتير ذهب إلى الحد الذى تضمن نصوصاً تقضى ببطلان التشــريعات الــتى تصــدر علـــى خلاف أحكام الدستور من ذلك الدستور التشيكوســلوفاكى القديــم – الصادر ١٩٢٠ – والذى كان ينص فى مادته الأولـــى على بطلان القوانين المخالفة للدستور أو تلك التى تعدل أحكامه ، وأخــذ الدســتور الإيرلندى الصادر عام ١٩٣٧ بنفس الأسلوب إذ نص فى مادتــه الخامســة عشر على بطلان القوانين الصادرة بالمخالفة لنصوص الدستور وبالقدر الذى تجرى فيه هذه المخالفة.

والحقيقة أن حكم مثل هذه النصوص يجب أن يفهم ضمناً حتى دون النص عليه مادام الدستور غير مرن ومجرد النص وحده لن يغنى شيئاً ولن

يمـــثل ضـــمانة حقـــيقة. هذه الضمانات الحقيقية هى التى تتمثل فى تنظيم «رقابة دستورية القوانين».

وقـــد تعرضت بعض الدساتير لهذا الموضوع الخطير ونظمته على نحـــو يكفـــل فـــى تقديـــر واضعيها أن لا تخالف التشريعات العادية أحكام الدستور.

ولكـــن الدســـاتير التى تتفق على المبدأ اختلفت فى وسائل تحقيقه على النحو الذى سنعرض له.

وســـنعالج أولاً موقـــف القضـــاء والفقـــه عندما لا ينظم الدستور موضوع الرقابة أصلاً.

أولاً : موقف القضاء والفقه فى ظل عدم التعرض للموضوع أصلاً :

الفـــرض هنا أن الدستور الجامد لم يعرض أصلاً لموضوع الرقابة علـــى دستورية القوانين ، ولكن الدستور جامد وقواعده لا يمكن أن تعدل بالقوانين العادية ، وقد صدر قانون عادى مستوف لكل إجراءاته الشكلية – وإلا ما اعتبر قانوناً – وهذا القانون مخالف فى بعض قواعده الموضوعية للقواعد الواردة فى الدستور نفسه.

والقـــانون من شأنه أن يحكم العلاقات بين الناس، ومادامت وجدت العلاقات فقد وجد احتمال النزاع ومادام احتمال النزاع قائماً فإنه قد يعرض على المحاكم لكى تقول حكمها.

كذلك فإن الفقه مطالب هو الأخر ببحث الموضوع.

هذا هو الفرض الذى نريد أن نواجهه.

وهذا الفرض ليس مجرد افتراض وإنما هو من الأمور التى حدثت

وتحـدث كثيراً فى واقع الحياة، وقد واجهها القضاء والفقه وعلينا الآن أن نرى كيف كانت تلك المواجهة.

موقف القضاء:

لـم يـتخذ القضـاء موقفـا واحدا فى كل البلاد تجاه هذه المسألة الخطـيرة، فقـد رفض القضاء فى بعض البلاد أن ينظر فى مدى اتفاق أو مخالفـة القـانون للدسـتور، واقـر القضاء فى بلاد أخرى حقه فى نظر الموضوع والفصل فيه، وإلى جوار الاعتبارات القانونية التى أدت بالقضاء إلى اتخاذ هذا الموقف أو ذاك، فإن اعتبارات عامة أخرى كان لها وزن من غير شك فى اتخاذ موقف دون آخر.

والدساتير الفرنسية منذ الثورة، وحتى دستور ١٩٤٦ لزمت جانب الصمت إزاء هذا الموضوع وتركته كاملا للقضاء والفقه يجتهدان فيه.

والدستور الاتحادى فى الولايات المتحدة الأمريكية لم ينظم موضوع رقابة الدستور تنظيما خاصا واضحا.

والدسـتور المصـرى الصادر عام ١٩٢٣ والمعمول به حتى عام ١٩٥٢ سكت أيضاً عن هذا الموضوع.

ولم يكن موقف القضاء فى كل من هذه البلاد الثلاث واحدا.

رفض القضاء الفرنسى أن يراقب دستورية القوانين.

وذهـب القضـاء الأمـريكى فى الولايات المتحدة إلى ضرورة هذه المراقبة وتوسع فيها.

وتـردد القضاء المصرى بادىء ذى بدىء ثم أقر لنفسه النظر فى دستورية القوانين.

ونعرض لكل من هذه المواقف الثلاث.

١- أ- موقف القضاء الفرنسى:

لم يجد القضاء الفرنسى نفسه فى مواجهة صمت دستورى إزاء هذا الموضوع فقط، ولكنه وجد نفسه بالإضافة إلى ذلك فى مواجهة بعض النصوص التشريعية التى توحى بمنعه من النظر فى موضوع الدستورية.

فالمادة الحادية عشرة من قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٧٩٠ تمنع المحاكم من «أن تشترك على نحو مباشر أو غير مباشر فى ممارسة السلطة التشريعية أو أن تعرقل قرارات الهيئة التشريعية أو أن توقف نفاذها».

والمادة ١٢٧ من قانون العقوبات تؤثم «القضاة الذين يتدخلون فى ممارسة السلطة التشريعية سواء بايجاد لوائح تتضمن أحكاما تشريعية. أو بمنع أو إيقاف قانون أو أكثر أو بالتداول فيما إذا كان يجب نشر القوانين أو نفاذها».

وهذا النصان واضحا الدلالة فى الحيلولة بين القضاء ونظر رقابة دستورية القوانين.

وبالإضافة إلى هذين النصين فقد نشأ القضاء الفرنسى وهو يرث ميراثاً من الحذر والريبة ولدته تجارب ما قبل الثورة الفرنسية عند السلطة التنفيذية ثم التشريعية تجاه القضاء باعتباره معوقا وراغبا فى التدخل فى نطاق السلطتين الآخريين. وقد استقر الرأى فى فرنسا على مفهوم لمبدأ الفصل بين السلطات يحول بين القضاء ومثل هذا التدخل حتى وهو بصدد النظر فيما يطرح عليه من منازعات ، وقد كان ذلك النوع من التفسير هو الأساس الذى بنيت عليه فكرة إنشاء القضاء الإدارى.

وإلى جوار النصوص التشريعية المشار إليها من قبل ، وهذا الجو المرتاب فى القضاء من حيث رغبته فى توسيع سلطته ، فإن بعض النصوص الدستورية نفسها ساعدت على اتخاذ هذا الموقف.

فإعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩ – وله من القيمة ما له فى الحياة السياسية الفرنسية – ينص فى مادته الثالثة على أن القانون هو التعبير الحر والرسمى للإرادة العامة.

وإذا كان البرلمان هو المعبر عن الإرادة العامة فإنه لا يسوغ مع ذلك أن يأتى القضاء ليعطل هذه الإرادة بحجة النظر فى دستورية القوانين.

والى جوار ما جاء فى الإعلان فإن المادة الثالثة من دستور ١٧٩١ تحظر على المحاكم أن تتدخل فى ممارسة السلطة التشريعية أو أن توقف نفاذ القوانين.

هذه هى الظروف التى وجد القضاء الفرنسى نفسه فيها والتى جعلته يرفض النظر فى رقابة دستورية القوانين ، وقد كان هذا هو موقف القضاء الإدارى أيضاً.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسى صراحة فى أكثر من حكم صادر عام ١٩٤٤ انه «فى ظل الوضع الحالى للقانون العام فى فرنسا فإن هذه الوسيلة – رقابة دستورية القوانين – لا يمكن أن تناقش أمام مجلس الدولة» [١].

ولم يشذ القضاء العادى بدوره عن هذا الاتجاه.

ومع ذلك فقد تعرض القضاء الفرنسى بطريق غير مباشر لموضوع

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٦ نوفمبر ١٩٣٦ وحكمه فى ٢٢ مارس ١٩٤٤.
وانظر بريلو : المرجع السابق ص ٢١٥-٢١٦.

الدســتورية إذ أقر لنفسه الحق فى التحقق من مدى سلامة توافر الشروط الشــكلية للقــانون. ذلك انه بغير تُوافر هذه الشروط فإن القانون يكون فى حالــة إنعــدام. مثلاً قانون وافق عليه مجلسا البرلمان ولم يصدره رئيس الدولــة. أو قانون وافق عليه أحد المجلسين فقط ولم يعرض على المجلس الآخــر. هــنا لا نكــون فى مواجهة قانون أصلاً ، وعلى ذلك فإن القضاء الفرنســى إذ كــان ينظر مثل هذه الأمور كان يعتبر نفسه بعيداً عن رقابة الدستور ، ذلك على حين أن الواقع هو أن البحث من صميم رقابة دستورية القوانيــن ، ذلك أن الدستور هو نفسه الذى يحدد الإجراءات التى يتعين أن يمــر بهــا التشــريع لكــى يصبح تشريعاً ، والمحاكم عندما تعطى لنفسها اختصاص التحقق من هذه الإجراءات فهى تبحث موضوعاً دستورياً بيقين.

ولكــن نظــراً لندرة ما يمكن أن يقع من مخالفات شكلية على هذا الــنحو ولأن الأمر فيها لا يمكن السكوت عليه فإن موقف القضاء تجاه هذا الموضــوع لــم يكــن محلاً لنقد ولم يعتبر خروجاً على النصوص السالف الإشارة إليها (١).

ونــرى انه فى ظل الظروف الموضوعية المتقدمة ما كان القضاء الفرنســى مســتطيعاً أن يفعل بالنسبة لهذا الموضوع اكثر مما فعل ، وكان تصــديه لــرقابة دســتورية القوانيــن موضــوعياً يعتبر من باب تجاوز الاختصــاص الــذى كان لابد وأن يؤدى إلى ردود فعل عنيفة لدى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ب- موقف القضاء الأمريكى :

وجــد القضــاء الأمريكى نفسه فى موقف مختلف تماماً عن موقف

---

(١) انظر: سعد عصفور : المرجع السابق ص١٦٣.

القضاء الفرنسى رغم أن الدستور المعمول به فى الحالتين لا ينظم موضوع رقابة دستورية القوانين.

ذلك أن القضاء الأمريكى نشأ فى بلاد حديثة ليس لديها ميراث يدعوها إلى الريبة فيه كما كان الحال فى فرنسا.

ولـم يواجـه كذلك نصوصاً تشريعية صريحة فى المنع كتلك التى واجهها القضاء الفرنسى.

وعـلاوة على ذلك فإن القضاء الأمريكى وجد نصاً فى الدستور لا ينظم رقابة الدستور حقاً ، ولكنه وفقاً للتفسير الصحيح لا يمنع هذه الرقابة بـل يقرها ضمناً أن لم نقل صراحة. هذا هو نص الفقرة الثانية من المادة السادسـة من الدستور الاتحادى التى تقوم «هذا الدستور وقوانين الو! يات المـتحدة الصادرة وفقاً له وكل المعاهدات المعقودة أو التى ستعقد فى ظل سلطة الولايات المتحدة ، ستكون هى القانون الأساسى للبلاد ، والقضاة فى كـل الولايات سيقيدون بذلك بصرف النظر عن أى حكم مخالف فى دستور الولايات أو قوانينها».

وذلـك فضلاً عن نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الـتى تـتحدث عـن الاختصـاص القضائى والتى جاء فيها : أن الوظيفة القضائية تمتد إلى كل القضايا المتعلقة بالقانون أو العدالة التى تثور فى ظل هذا الدستور.

هـذان النصان من نصوص الدستور الاتحادى الأمريكى وأن كانا لا ينظمان وسيلة معينة لمراقبة دستورية القوانين إلا أنهما بغير شك يفتحان الـباب عـن طـريق التفسـير أمام المحاكم للنظر فى مدى اتفاق القوانين الصادرة فى ظل الدستور مع ذلك الدستور.

وهذا هو ما فعله القضاء الأمريكى.

وقـد بدأ الأمر فى محاكم الولايات – عندما كانت تلك الولايات دولا مسـتقلة قـبل نشأة الاتحاد ثم أخذت به المحكمة الاتحادية العليا ابتداء من عام ١٨٠٣ فى قضية ماربورى ضد ماديسون المشهورة.

واسـتقر بعـد ذلـك – ومن عام ١٨٣٠ – قضاء المحكمة العليا وقضـاء محـاكم الولايات على حقها فى النظر فى دستورية القوانين. وما زالـت الأسباب التى استند إليها قاضى القضاة مارشال فى قضية ماربورى ضـد ماديسـون عام ١٨٠٣ تمثل حجر الأساس الذى تعتمد عليه المحاكم الأمريكية فى قضائها فى هذا الموضوع.

بل أن القضاة فى كثير من البلاد التى لم ينظم فيها الدستور طريقاً لمراقـبة الدستورية نهجت إلى حد كبير ذات النهج الذى اتبعه مارشال فى تسبيبه لحكمه.

ومـن بين ما جاء فى أسباب ذلك الحكم التاريخى وأصبح بعد ذلك مـيراثاً قضائياً عاماً : «اما أن يكون الدستور هو القانون الأسمى الذى لا يقبل التعديل بالوسائل العادية ، واما أن يوضع الدستور على ذات المستوى مع الأعمال التشريعية العادية التى يستطيع المشرع العادى أن يغيرها كلما أراد. وعلينا أن نختار».

«أما أن التصرف التشريعى المخالف للدستور لا يعتبر قانوناً. وأما أن الدسـتور نفسه يصبح لغواً فى محاولته لتقييد سلطة هى بطبيعتها غير مقـيدة» «يقصـد السـلطة التشريعية» ثم يقول : أن الاختصاص الممنوح للسـلطة القضـائية بمقتضـى الدستور يعطيها الحق فى نظر كل القضايا المـتعلقة بالقوانيـن الـتى تثور فى ظل الدستور ، فهل يتصور أن يقصد

واضـــعوا الدستور إلى أن يحرموا القضاة من فحص الدستور بينما يلزمهم بالفصـــل فـــى الخصـــومات التى تنشأ فى ظل ذلك الدستور. ثم ينتهى إلى النتيجة الآتية :

«إذا كان التصرف التشريعى المخالف للدستور ليس قانوناً فإنه من غير المتصور إلزام المحاكم بتطبيقه».

هـــذه هـــى بعض الأسباب التى جاءت فى ذلك الحكم الذى أصدره مارشـــال رئـــيس المحكمـــة العليا الاتحادية عام ١٨٠٣. وقد ظل القضاء الأمـــريكى مـــتردداً ، بـــل أن ميله إلى الرفض كان اكثر وضوحاً حتى عام ١٨٣٠ ومـــنذ تلك السنة وحتى عام ١٨٨٠ لم يكن حق القضاء فى مراقبة دســـتورية القوانين محلاً لنزاع وسارت المحاكم من جانبها سيراً معتدلاً فى مباشرة هذه الرقابة.

ولكـــن مـــنذ نهايـــة القـــرن الماضى وحتى عام ١٩٣٦ من القرن العشرين توسعت المحاكم فى مباشرة هذه الرقابة توسعاً دعى إلى القول أن الولايات المتحدة لا يحكمها السياسيون فى البيت الأبيض والكونجرس وإنما يحكمهـــا قضـــاة المحكمة العليا . وكان الرئيس روزفلت هو الذى قال ذلك كمظهـــر مـــن مظاهـــر الاحتجاج على موقف المحكمة العليا من القوانين الاقتصـــادية الـــتى أراد أن يتغلب بها على الأزمة الاقتصادية الطاحنة التى اجتاحـــت العالم عام ١٩٣٠ وأن يدخل بها بعض صور العدالة الاجتماعية فى التشريع الأمريكى.

وكانـــت المحكمـــة العلـــيا قـــد حكمت بعدم دستورية هذه القوانين وأصرت على ذلك الموقف إصراراً أثار ضدها الرأى العام فى تلك البلاد مع احترامه العميق للقضاة.

وقد حاول روزفلت أن يعدل من نظام المحكمة تعديلاً يتيح له زيادة عــدد القضاة لكى يتغلب على عناد القضاة المعارضين لقوانينه الاقتصادية الجديــدة بتعيين قضاة أكثر تحرراً وتطوراً ، وعلى ذلك تنحاز الأغلبية إلى الموافقة على تلك القوانين، ولكن روزفلت لم يتمكن من إدخال ذلك التعديل، وشـــاءت الظروف بعد ذلك أن يتوفى أحد القضاة الخمسة المعارضين وأن يطلــب اثــنان منهم احالتهما إلى التقاعد بعد أن جاوزا السبعين ، وبتعيين ثلاثـــة آخريـــن مكانهم تغير الوضع فى المحكمة وأصبح فيها سبعة يؤيدن الاتجـــاه الجديد بعد أن كانوا أربعة فقط ضد خمسة معارضين مما أدى إلى نوع من الشلل فى الحياة الأمريكية طوال فترة معارضة المحكمة واعتبارها تلك القوانين غير دستورية.

وبعد هذه الأزمة عادت المحكمة العليا ومن ورائها المحاكم الأخرى إلى الاعتدال فى مباشرتها لرقابة دستورية القوانين.

وفى ختام هذا العرض السريع للقضاء الأمريكى يجب أن نلاحظ أن القضاء الأمريكى لا يقضى ببطلان القانون لمخالفته للدستور ، فهو لا يملك ذلــك. وإنمـــا هو يقضى بالامتناع عن تطبيق ذلك القانون فى القضية محل البحث.

ولكــن نظــر لأن الــنظام القضـــائى الأمريكى يقوم على السوابق القضـــائية وعلـــى اتـــباع المحـــاكم الدنيا لقضاء المحاكم العليا فإن قضاء المحكمـــة الاتحادية العليا بالامتناع عن تطبيق قانون معين لعدم دستوريته يعنى من الناحية العملية إبطال مفعول ذلك القانون فى الواقع ، اللهم إلا إذا عدلـــت المحكمـــة العلـــيا نفســـها عن قضائها بعد ذلك ، وهى رغم تقيدها بالســـوابق القضـــائية إلا انها تعدل عنها فى بعض الحالات ، وهذا هو ما حـــدث فعلاً بالنسبة للقوانين الاقتصادية التى استصدرها روزفلت وفقاً لما

كـــان يسمى بالسياسة الاقتصادية الجديد آنذاك N.E.P. وهذه الطريقة هى مـــا يسمى عادة الرقابة عن طريق الامتناع. أى امتناع المحاكم عن تطبيق النص المخالف للدستور.

وإلى جوار الرقابة بطريق الدفع المؤدى إلى الامتناع أوجد القضاء الأمـــريكى وسيلتين أخريين لمباشرة رقابة الدستورية ، وهاتان الوسيلتان همـــا : أولاً الأمـــر القضـــائى **Injunction** ومقتضاه أن يصدر أمر من المحكمة – التى هى وفقاً للنصوص محكمة اتحادية مشكلة من ثلاثة قضاه – بناء على طلب ذى مصلحة إلى موظف معين فى حالة معينة. وعلى ذلك الموظف أن يتمثل لأمر المحكمة إلا إذا طعن فيه وألغى الأمر.

والوسيلة الثانية هى الحكم التقريرى ، ومقتضاه أن يصدر حكم بناء علـــى طلب صاحب مصلحة ليقرر ما إذا كان قانون معين يراد تطبيقه على ذلك الشخص دستورياً أم غير دستورى. وهذا الحكم ذوى أثر نسبى أى انه لا يحـــتج بـــه إلا من صدر لصالحه وفى تلك الحالة دون غيرها. وقد أقر الكونجرس تلك الوسيلة بقانون اتحادى أصدره عام ١٩٣٨.

هـــذه هـــى الوســـائل الـــثلاث التى يباشر بها القضاء فى الولايات المـــتحدة الأمريكية رقابة دستورية القوانين فى تلك البلاد والتى بنى على أساسها صرحاً قضائياً ضخماً فى هذا الموضوع [١].

---

(١) د. أحمـــد كمـــال أبـــو المجد : الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصرى (رسالة دكتوراه) القاهرة ١٩٦٠ فى مواضيع متفرقة ، وانظـــر بـــالذات ص ٢٢١ ومـــا بعدهـــا بخصـــوص قيمة الحكم بعدم الدستورية وص ١٨٥ ومـــا بعدهـــا بخصـــوص طريقة الأمر القضائى وص ٢٧٣ وما بعدها بخصوص الأحكام التقديرية.

ج- موقف القضاء المصرى :

لـم يـرد فى دستور ١٩٢٣ ولا فى أى من الدساتير الصادرة بعد يولـيو ١٩٥٢ – وحتى أول سبتمبر ١٩٦٩ – أى نص يتعرض لموضوع رقابـة دستورية القوانين لا إيجاباً ولا سلباً وعلى ذلك وجد القضاء نفسه حتى ذلك التاريخ فى مواجهة المشكلة يحلها حلاً قضائياً.

وقد أثير الموضوع أمام المحاكم المصرية فعلاً عقب العمل بدستور ١٩٢٣ عـندما دفع أمام محكمة جنايات الاسكندرية بعدم دستورية القانون رقـم ٣٧ لسـنة ١٩٢٣ والذى أضاف فقرتين إلى المادة ١٥١ من قانون العقوبات. وقد تصدت المحكمة للدفع وانتهت من بحثها إلى أن القانون رقم ٣٧ لسـنة ١٩٢٣ لا يتعارض مع أحكام الدستور. وأيدتها محكمة النقض فى هذا الاتجاه.

وهكذا الحكم المبكر أقر فى تقديرى حق القضاء المصرى فى رقابة دستورية القوانين، إذ ليس معنى الحق فى الرقابة أن يصدر حكم بالامتناع فعـلاً عـن تطبـيق القانون لعدم دستوريته ، وإنما الحق يقوم إذا تصدى القضاء فعلاً لبحث دستورية القانون سوءا انتهى إلى الإقرار بدستوريته أو عدم دستوريته ، ومسلك المحاكم الفرنسية فى هذا الموضوع واضح إذ أنها تـرفض مناقشة الموضوع أصلاً ولا تبحث فى اتفاق القانون أو عدم اتفاقه مـع الدستور ، الأمر الذى لم تلتزمه المحاكم المصرية وإنما أقرت لنفسها بحق التصدى للبحث عما إذا كان القانون متفقاً مع الدستور أم لا.

وفى أول مايو ١٩٤١ أصدرت محكمة القاهرة الابتدائية حكماً يقرر صـراحة وبوضـوح عـند مناقشـة وجهات النظر المختلفة حق القضاء المصرى فى مراقبة دستورية القوانين.

ولكن هذا الحكم الخطير لم يكتب له الاستقرار لأن محكمة استئناف القاهـــرة عندما استؤنف أمامها الحكم أخذت برأى مخالف من مقتضاه عدم الإقـــرار للمحاكم بمراقبة دستورية القوانين مستندة إلى مفهوم معين لمبدأ الفصـــل بين السلطات هو المفهوم السائد فى الفقه الفرنسى ، وإلى بعض نصوص لائحة ترتيب المحاكم الأهلية التى كان معمولاً بها آنذاك.

وعلـــى أى حـــال وبعد إنشاء القضاء الإدارى فقد أصبح الموضوع محســـوماً علـــى نحو نهائى منذ أن أصدرت الدائرة الأولى لمحكمة القضاء الإدارى فـــى مجلـــس الدولة حكمها فى القضية رقم ١٩٦٥ السنة الأولى القضائية بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨ الذى يقرر بما لا يدع مجالاً للشك حق القضـــاء فى مصر فى رقابة دستورية القوانين. وقد سندت المحكمة حكمها تســـنيداً رائعـــاً يعتـــبر إلـــى حد كبير مرجعاً للقضاء بعد ذلك فى تسبيباته لأحكامه فى هذا الموضوع[1].

وقد استقر اتجاه المحاكم الإدارية والعادية بصفة عامة على هذا بعد ذلـــك [2]. وعلـــى أى حـــال فإنه بعد صدور قانون المحكمة العليا فى ٣١ اغسطس ١٩٦٩ فإن المحاكم جميعاً – العادية والإدارية – يمتنع عليها أن تـــنظر فـــى موضوع رقابة الدستور ، ويتعين عليها أن تحيل الدفوع التى

---

(١) انظر أسباب هذا الحكم منشورة فى مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإدارى – الســـنة الثانـــية ص٣١٥ وما بعدها ، وقد أورد أستاذنا المرحوم الدكتور السيد صـــبرى حيثـــيات الحكـــم كاملة فى الطبعة الرابعة من كتابه (١٩٤٩) فى هامش صفحات ٦٧١-٦٧٢-٦٧٤.

(٢) انظـــر رسالة د. أحمد كمال أبو المجد المشار إليها فيما سبق والدكتور سيد صبرى المـــرجع السابق ص ٦٥٨ وما بعدها ومجموعات الأحكام الخاصة بمحكمة القضاء الإدارى والمحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض.

تبدى أمامها فى ذلك الموضوع إلى المحكمة العليا التى تختص وحدها دون غـيرها بالفصل فى هذه الدفوع وسنعود إلى دراسة هذا القانون بشئ من التفصيل عند دراستنا للنظام المصرى.

وننتقل الآن إلى دراسة موقف الفقه من هذا الموضوع.

٢- موقف الفقه من موضوع رقابة الدستورية :

مـا هو موقف الفقه عندما لا يوجد فى الدستور نص يبيح أو يمنع القضاء من نظر موضوع «الدستورية».

الحقيقة أن الفقه اتخذ موقفين متعارضين :

موقف يرى انه مادام الدستور قد لزم الصمت فإن ذلك يعنى حرمان القضاء من النظر فى رقابة دستورية القوانين.

وموقـف آخر غالب يرى انه فى ظل صمت الدستور فلا مانع يمنع القضاء من مراقبة الدستورية بل أن هذا هو واجبه.

ونعرض فى ايجاز لكل من الموقفين.

الموقف الأول :

وهـو الموقـف الـذى يرى انه فى حالة صمت الدستور بالنسبة للموضوع فإن المحاكم لا يكون من حقها أن تراقب دستورية القوانين. وقد سـاد هذا الموقف فى الدستور الفرنسى التقليدى الذى حكمته نفس العوامل والتبريرات التى أثرت على الفقه الفرنسى فى اتخاذ موقف.

وعلى رأس هذا الاتجاه فى فرنسا اسمان **Esmein** وكاريه دى مالبرج.

ويسـتند هـذا الاتجاه إلى أن إعطاء المحاكم حق مراقبة دستورية القوانيـن فـيه خروج على مبدأ الفصل بين السلطات إذ انه يعطى السلطة

القضـــائية حق التدخل فى أعمال السلطة التشريعية ، ذلك على أن مقتضى هـذا المبدأ – فى نظرهم – أن تقوم المحاكم بتطبيق القانون الذى أصدرته السـلطة التشـريعية كما هو ، إذ أن ذلك هو صميم اختصاصها وليس لها اختصاص غيره. أما كون القانون موافقاً للدستور أو غير موافق فهو أمر متروك للسـلطة التشـريعية التى تعبر عن الإرادة العامة ، فإذا أصدرت السـلطة التشـريعية قانونـاً فإنها تكون قد قدرت هى دون غيرها أن ذلك القـانون صدر وفقا لما يقضى به الدستور ، ولا يجوز لجهة أخرى غيرها أن تـراجعها فى ذلك ، وبالذات فإن المحاكم ليس لها إلا أن تطبق القانون كما صدر(١).

وقد كان ديجى من أنصار هذا الرأى إلا انه عدل عنه وقرر صراحة انـه كان مخطئا فى رأيه السابق وانه يقبل بغير تردد الرأى المخالف الذى يذهب إلى إقرار حق المحاكم فى مراقبة دستورية القوانين (٢).

الموقف الثانى :

وهو الموقف الذى يفسر سكوت الدستور تفسيراً من مقتضاه أنه لا مانع يمنع المحاكم – بل انه واجبها – أن تراقب دستورية القوانين.

وفـى الفقـه الفرنسـى يقـف العميد هوريو مدافعاً صلباً عن هذا الاتجاه.

---

(١) كارية دى مالبرج : مساهمة فى النظرية العامة للدولة جـ١ ص٧٤٧ وما بعدها ، جـ٢ ص ٥٠-٥١.

(٢) Duguit : Traite de Droit constitutionnel. 3ed ed. T. III. P. 724 :"J'etais dans l'erreur et aujourdui j'accepte. Sans hesiter., la solutionque ju viens d' oposer".

وانظر سعد عصفور ، المرجع السابق ، ص١٦٦.

والفقــه الأمــريكى بطبيعة الحال فى جملته يساند هذا الاتجاه الذى يتفق مع ما استقر عليه القضاء الأمريكى.

والفقه العربى فى مصر لا يوجد فيه – فيما نعلم – غير الدكتور وحيد رأفت هو الذى لم يكن يؤيد حق المحاكم فى رقابة دستورية القوانين . والفقه كله بعد ذلك يؤيد حقها فى هذه الرقابة.

وأصــحاب هــذا الموقــف يدافعــون عن اتجاهاتهم دفاعاً منطقياً وبسيطاً.

أن القاضى يمتنع عن تطبيق لائحة إذا وجدها متعارضة مع القانون الذى صدرت اللائحة بمقتضاه تأسيساً على عدم مشروعية اللائحة ، فلماذا لا يستطيع القاضى أن يمتنع عن تطبيق نص فى القانون إذا وجد هذا النص متعارضاً مع نص الدستور؟

أن القاضى وهو يفصل فى منازعة وينزل عليها حكم القانون يتعين عليه أن يحدد القانون الواجب التطبيق :

هل هو القانون الأجنبى أم القانون الوطنى ؟

وبالنسبة للقانون الوطنى عليه أن يحدد أى القوانين.

كذلــك فإنــه لابــد وان يراعى التدرج فى القواعد القانونية ويعمل الأعلــى إذا تعــارض حكمــه مع الأدنى. أن هذا ليس إلا حلا للتنازع بين قانونيــن ليســا علــى درجــة واحدة ، فإذا كان بينهما تعارض فلابد من التضحية بالقانون الأدنى من أجل أعمال حكم القانون الأعلى [1].

ويرى بيردو أن رقابة الدستورية وسيادة القانون أمران متلازمان ،

---

(١) موريس هوريو : المرجع السابق ص ٣٦٨-٣٦٩.

إذ بغير رقابة الدستورية تفقد فكرة سمو الدستور معناها (١).

ويـــردد الفقـــه فى تدعيمه لهذا الاتجاه كثيراً من الأسانيد التى بنى علـــيها مارشـــال حكمه الشهير فى قضية ماربورى ضد ماديسون السابق الإشارة إليها وإلى بعض الأسباب التى إعتمد عليها الحكم فيها.

ويذهـــب العميد هوريو إلى ما هو أبعد من رقابة دستورية القوانين إذ يقـــول أن القانون الدستورى نفسه يجب أن لا يتفادى الرقابة القضائية وهـــناك مناسبات يمكن إعمال هذه الرقابة فيها ، فإذا تم تعديل دستور على غـــير مقتضـــى المشروعية الدستورية – بمعنى انه يتعارض مع المبادئ الدستورية – فما القول فى أمر ذلك التعديل الدستورى؟

يـــرى هوريو أن التعديل الدستوري الثامن عشر الذى حرم الخمور فى الولايات المتحدة هو تعديل غير دستورى ، لا لمخالفته نصاً سابقاً وإنما لمخالفته المبادئ الدستورية العامة التى تضمن الحرية الفردية والتى تستند إلـــى القانون الطبيعى. وقد جرت بالفعل محاولة لتقرير عدم دستورية ذلك التعديل الدستورى «قضية رودايلند ضد بالمر» ولكن المحاولة لم تنجح أمام المحاكم الاتحادية العليا (٢).

وعلى أى حال فقد ألغى ذلك التعديل بعد ذلك.

بهذا نكون قد عرضنا موقف القضاء فى أكثر من صورة ، وعرضنا الموقفين المتقابلين فى الفقه ، كل ذلك فى ظل عدم وجود نص فى الدستور ينظم موضوع الرقابة على دستورية القوانين سواء بتقريرها أو بحظرها.

وننتقل الآن إلى دراسة الوضع الآخر وهو الذى يضع فيه الدستور

---

(١) بيردو : المطول جـ٢ ص٢٤٧.

(٢) موريس هوريو : المرجع السابق ص٢٧٦-٢٧٧.

تنظيماً معيناً لموضوع الرقابة على دستورية القوانين.

ثانياً : تنظيم الرقابة فى الدستور :

هنا لا يثور اشكال كبير ويبدو الموضوع واضحاً إذ انه يجب التزام مـا نص عليه الدستور. فإذا فرضنا أن الدستور منع المحاكم صراحة من النظر فى هذا الموضوع فإن عليها أن تمتنع إذعاناً لنص الدستور.

وإذا نظم الدستور طريقاً معيناً لرقابة الدستورية كان لابد من اتباع هذا الطريق دون سواه.

ولا تعنينا الحالة السلبية التى يحرم فيها الدستور نظر الموضوع.

ولكن يعنينا أن نستعرض بعض صور الرقابة التى تنظمها الدساتير.

وهناك صورتان رئيسيتان :

- الرقابة السياسية.
- الرقابة القضائية.

وسندرس كل واحدة منهما على انفراد.

الرقابة السياسية :

لا تتصـور الرقابة السياسية بغير تنظيم فى الدستور نفسه. وهذه الـرقابة تفـترض أن الدستور عهد إلى هيئة معينة بمباشرة هذه المهمة. مهمة مراقبة اتفاق القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية مع الدستور.

وقد يعهد الدستور بهذه المهمة إلى البرلمان ذاته بحسبانه هو الذى يمثل إرادة الأمة وسيادتها فلا يتصور أن تكون هناك إرادة أعلا من إرادته.

وفـى هـذه الحالـة فـإن الـبرلمان عـندما يعرض عليه اقتراح بقـانون سـواء مـن الحكومـة أو أحـد الأعضاء يبحث موضوعاً أولياً

Question Prealable هو مدى دستورية موضوع الاقتراح ، فإذا رأى انه يتفق مع الدستور مضى فى بحثه لإكمال وضع التشريع ، وأن رأى انه لا يتفق مع الدستور ، رفض الاستمرار فى نظره [١].

والمادة ١٤ من دستور الاتحاد السوفيتى الصادر عام ١٩٣٦ والتى حـدد اختصاصـات السوفيت الأعلى – وهو الذى يشكل من مجلس النواب ومجلس القوميات – جعلت من بينها :

«الإشراف على تنفيذ الدستور الاتحادى...».

ولكـن نظـراً لأن مجلس السوفيت الأعلى ينعقد فترة قصيرة جداً وتنـتقل اختصاصـاته إلـى مجلـس رئاسـته فإنه يمكن أن يقال أن هذا الاختصاص بصدوره ينتقل أيضاً إلى مجلس رئاسة السوفيت الأعلى.

إلا أن الغالـب فـى الرقابة السياسية أن لا يعهد بها إلى المجلس التشـريعى كلـه وإنما يعهد بها إلى هيئة بداخله مثل ما نص عليه دستور تشيكوسـلوفاكيا مـن جعـل هذا الاختصاص منوطاً بهيئة مكتب الجمعية الوطنية.

وقـد أعطـى الدسـتور التشيكوسلوفاكى الصادر عام ١٩٦٠ هذه الهيـئة الحق فى مراقبة كفالة أحكام الدستور ، والحق فى إلغاء أى قانون يقـره المجلـس الوطـنى أو أى أمر أو قرار يصدر من الحكومة إذا كان مخالفاً لنص فى الدستور .

ونفس الشيء نجده فى الدستور اليوغسلافى .

ولعلـنا نلاحـظ أن الأمـثلة الماضية التى ضربناها لصور الرقابة

---

(١) اندريه هوريو: المرجع السابق ص٢٨٧.

السياسية هى فى دول من دول الكتلة الشرقية .

ويحدث أحياناً أن يعهد الدستور إلى هيئة أخرى ليست هى البرلمان ولا هيئة منه ، برقابة دستورية القوانين ، وهنا يكون واضعو الدستور لا يعتبرون البرلمان هو الذى تنتقل إليه سيادة الأمة لأنه لا يجوز أن تكون هذه السيادة محلاً للمراقبة ، وإنما يعتبر البرلمان عندئذ معبراً عن هذه السيادة فى نطاق مقيد هو نطاق التشريع ليس غير .

وهذه الهيئة قد تشكل من بعض أعضاء الهيئة التشريعية ومن غيرهم وقد يشكلها البرلمان وحده وقد يشكلها بالاشتراك مع الحكومة حسبما ينص عليه الدستور .

وتعتبر فرنسا هى موطن الرقابة السياسية ولذلك ندرس هذه الرقابة فيها .

الرقابة السياسية فى فرنسا :

كان الاتجاه فى فرنسا ضد إعطاء المحاكم الحق فى رقابة دستورية القوانين كما رأينا ، لذلك وجد فيها منذ البداية ميل نحو الرقابة السياسية .

وقد دافع الفقيه سييز Sieyes أثناء إعداد دستور السنة الثالثة للثورة عن هذه الفكرة ولكنه لم يفلح فى إقناع السلطة التأسيسية بها .

ولكن فكرته لاقت تحقيقاً فى دستور السنة الثامنة ثم فى دستور ١٨٥٢ ، وفى الحالتين كانت الهيئة التى تباشر هذه المهمة خاضعة لتأثير الحكومة غير مجدية بالنسبة لما وجدت من أجله وهو رقابة دستورية القوانين [١] .

---

(١) المرجع السابق ص ٢٨٨ .

وقد نص الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٤٦ على إنشاء «لجنة دستورية» "Comite Consitutionnel" وعهد إليها بمهمة رقابة دستورية القوانين قبل إصدارها .

كذلك أنشأ دستور ١٩٥٨ المجلس الدستورى Conseil Constituionnel ويتكون المجلس من نوعين من الأعضاء :

أ- أعضاء بحكم القانون ولمدى الحياة وهؤلاء هم رئيس الجمهورية الحالى وكل رؤساء الجمهورية السابقون الذين هم على قيد الحياة . ويقول ديفرجيه أن وضع هؤلاء فى المجلس يعطيه مكانه خاصة Prestige من ناحية ، ولا يؤدى إلى انتهاء مشاركة رئيس الجمهورية فى أمور الدولة بمجرد انتهاء رئاسته ، إذ أنه عن طريق عضويته فى المجلس يظل على صلة بأمور الدولة فى هذا النطاق .

ب- أعضاء معينون ، وهؤلاء تسعة ، ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية ، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية ، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ ، وكل واحد ممن لهم حق الاختيار يختار واحداً لمدة ثلاث سنوات وواحداً لمدة ست سنوات ، وواحداً لمدة تسع سنوات .

وبذلك يمكن تجديد ثلث المجلس كل ثلاث سنوات .

وأعضاء المجلس يستمرون فى عضويتهم طوال المدة المبينة ولا يفقدون العضوية إلا بالوفاة أو الاستقالة . ويجوز فقدان العضوية بقرار من المجلس الدستورى نفسه فى حالة عدم الأهلية لمزاولة العمل .

ولا يجمع أعضاء المجلس بين عضويته والوزارة أو البرلمان أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، كذلك لا يجوز تعيين أعضاء المجلس فى الوظائف الحكومية وإنما يجوز لمن كان منهم موظفاً قبل تعيينه أن يستمر

فى وظيفته .

والمجلس الدستورى يقوم بالاختصاصات الآتية :

أولاً رقابة الدستورية :

والـذى يقصده دستور ١٩٥٨ من فرض هذه الرقابة وفقاً لما يراه جانب كبير من الفقه الفرنسى هو وضع البرلمان فى الحدود التى أرادها له الدستور وإعطاء الحكومة وسيلة لمراقبة البرلمان حتى لا يتعدى هذه الحدود .

والمجلس ينظر فى القوانين التى تعرض عليه بعد أن يكون البرلمان قد انتهى منها وقبل التصديق عليها وتطبيقها ، فإذا أقر دستوريتها أصدرت وطبقت ، وإن قرر المجلس عدم دستوريتها لم تطبق بطبيعة الحال .

وهنا حالتان يجب عرض النصوص القانونية فيها على المجلس الدستورى قبل الإصدار والتطبيق . وهاتان الحالتان هما حالة القوانين العضوية [1] Lois organiques ولوائح المجلسين التشريعيين «الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ» وبالنسبة لهذه الحالة الثانية – حالة لوائح المجلسين فإن لعرضها أهمية خاصة هى أن لا يعمد المجلسان عن طريق هذه اللوائح إلى التأثير على النصوص الدستورية تأثيراً من شأنه تغيير صورة النظام البرلمانى عما هدف إليه دستور ١٩٥٨

وفى كل هذه الحالات يتعين على المجلس أن يبدى رأيه خلال شهر، إلا إذا طلبت الحكومة نظر الموضوع على وجه الاستعجال وعندئذ يبدى المجلس رأيه فى ظرف ثمانية أيام.

---

(١) هذه القوانين يقصد بها القواعد الأساسية التى تتعلق بتنظيم السلطات العامة .

وهـناك اسـتثناء خطـير من القوانين التى تعرض على المجلس لمعـرفة مدى دستوريتها ، تلك هى القوانين التى تقر عن طريق الاستفتاء العـام إذ أنهـا عندئذ ستمثل التعبير المباشر عن السيادة ولا يصبح هناك مجال للبحث فى دستوريتها بعد ذلك [1] .

ثانياً : يعتبر المجلس محكمة انتخابية عليا :

وينظم المجلس عند مباشرة هذا الاختصاص تنظيماً خاصاً . إذ أنه يقسم إلى ثلاث دوائر تشكل وفقاً «لقرعة» معينة . ويصدر المجلس حكمه أما بصحة انتخاب عضو البرلمان المتنازع على عضويته أو ببطلانها .

وبالنسبة لانتخابات الرئاسة فإن الحكومة تعد قائمة المرشحين قبل يـوم الانـتخابات الأولـى بخمسة عشر يوماً ثم تعرض تلك القائمة ومعها أوراق المرشـحين على المجلس ليوافق على الصورة النهائية للقائمة التى ستعرض على الناخبين .

وأهـم مـن ذلـك فـإن المجلس الدستورى يراقب سلامة العملية الانتخابـية نفسها ويستطيع أن يرسل مندوبين عنه من القضاة العاديين أو الإداريين ليراقبوا الانتخابات على الطبيعة .

والمجلس هو الذى يعلن نتيجة الانتخابات من الناحية الرسمية بعد أن يكون قد نظر فيما عرض عليه من تظلمات .

ثالثاً : الاختصاصات الاستثنائية : تقوم هذه الاختصاصات فى حالتين :

أ- عـند وجـود عائق يعوق رئيس الجمهورية عن العمل . وهنا

---

(١) وقـد استطاع الرئيس الفرنسى السابق شارل ديجول أن ينفذ من هذه الثغرة ويعدل الدستور عام ١٩٦٢ بغير الطريق المنصوص عليها فى الدستور نفسه لتعديله .

يكون للمجلس سلطة التقرير فى أمور معينة . وإذا قرر المجلس أن العائق الــذى يعــوق رئيس الجمهورية هو عائق دائم فإن انتخابات جديدة تجرى خلال عشرين يوماً على الأقل وخمسة وثلاثين يوماً على الأكثر .

ب- إذا وجــدت الدواعى التى نص عليها الدستور ليستطيع رئيس الجمهورية اللجوء إلى المادة ١٦ وهى التى تتحدث عن الخطر الداهم الذى يهــدد كيان البلاد واستقلالها . ويتعين على رئيس الجمهورية قبل أن يلجأ إلـــى هــذه المادة معملاً أحكامها أن يأخذ رأى المجلس الدستورى «ورأى رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ» كذلك فإن علــيه أن يــأخذ رأى المجلس فى كل تصرف يقوم به بمقتضى تلك المادة طوال فترة اللجوء إليها .

والذيــن يجــوز لهــم يلجأوا إلى المجلس الدستورى لمعرفة رأيه بالنسبة لدستورية القوانين هم :

أ - رئيس الجمهورية .

ب- الوزير الأول .

ج- رئيس الجمعية الوطنية .

د - رئيس مجلس الجمهورية «الشيوخ سابقاً» .

هـ- ســتون نائباً أو ستون شيخاً وذلك وفقاً لتعديل دستورى أخير صادر فى أكتوبر ١٩٧٤ . هؤلاء هم الذين أجاوز لهم الدستور حق اللجوء إلى المجلس الدستورى وذلك فى الفترة اللاحقة على موافقة البرلمان وقبل تصــديق رئــيس الجمهوريـــة ليــبدى المجلس رأيه فى دستورية أو عدم دستورية القانون الذى أقره البرلمان .

وقرار المجلس الدستورى بشأن قانون من القوانين أو عدم دستورية هو قرار نهائى واجب النفاذ بعد نشره بأسبابه فى الجريدة الرسمية .

وواضـــح ممـــا تقـــدم أن الأفراد العاديين لا يجوز لهم اللجوء إلى المجلس الدستورى .

هـــذا هـــو المجلس الدستور الذى أنشأه دستور ١٩٥٨ فى فرنسا والذى عهد إليه فيما عهد بمهمة الرقابة على دستورية القوانين فى النطاق الذى أشرنا إليه (١).

وهـــذه هى أهم صورة من صور الرقابة السياسية المعاصرة على دستورية القوانين ، وهى نوع من الرقابة الوقائية كما تبين لنا ، أى رقابة تحول دون صدور القانون غير الدستورى (٢).

تقدير الرقابة السياسية :

الميزة الكبرى للرقابة السياسية هى أنها رقابة وقائية تتدارك الأمر قـــبل وقوعه ، هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية فإن الأجهزة التىي عهد إلـــيها بالرقابة السياسية تكون فى الغالب اكثر مرونة من الجهات القضائية وأقـــل محافظـــة ، وهـــذا فى حد ذاته لا يجعلها تقف عقبة فى سبيل تطور الحـــياة السياسية بحجة مراقبة الدستورية كما حدث فى أمريكا عام ١٩٣٦ إبان الأزمة التى حدثت بين روزفلت والمحكمة العليا والتى أشرنا إليها فيما تقدم.

ولكـــن إلى جوار ذلك فإن للرقابة السياسية مخاطرها ، وأشد هذه المخاطـــر أن الحـــيدة قد لا تكون مضمونة ، وأن الموضوعية قد لا تكون متحققة بصفة دائمة ، الأمران اللذان يظن تحققهما فى القضاء أكثر من غيره.

---

(١) M. Durverger : Institutions politiques et Droit Constitutionel. 10eme ed.. Paris. 1968. P. 649 et s.

(٢) راجع أندريه هوريو : المرجع السابق ص ٨٣٥.

ولعل هذان الأمران – الحيدة والموضوعية – هما اللذان يدفعان إلى تفضيل الرقابة القضائية – التى ننتقل الآن إلى دراستها – على الرقابة السياسية.

الرقابة القضائية :

هنا يختار الدستور أن ينظم طريقاً معيناً لرقابة دستورية القوانين بواسطة الهيئة القضائية. ومن هنا تسمى هذه الصورة الرقابة القضائية.

أ- الرقابة القضائية عن طريق الدفع :

وقد يرى الدستور أن يمارس القضاء هذه الرقابة بطريق الدفع الذى يؤدى إلى الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور كما حدث فى الولايات المتحدة دون نص صريح يعطى المحاكم هذا الحق ، وكما حدث فى مصر أيضاً دون نص.

وقد شرحنا هذه الطريقة بإفاضة ونحن نعرض للقضاء فى الولايات المتحدة وفى مصر.

ومن الدساتير التى نصت على هذه الطريقة – طريقة رقابة دستورية القوانين بواسطة الدفع أمام المحاكم – الدستور اليابانى الصادر عام ١٩٤٦ ودستور ألمانيا الغربية ١٩٤٩.

وقد يحدد الدستور محكمة معينة لنظر الدفع ، وقد يجعل من حق كل قاض أن ينظر الدفع إذا أثير أمامه.

وفى هذه الصورة – صورة الرقابة عن طريق الدفع – فإنه لا يتصور أن تكون هناك مدة معينة لا يجوز إثارة الدفع بعدم الدستورية بعدها وإنما يجوز أن يدفع بعدم دستورية القانون أو نص فيه كلما أريد تطبيق ذلك القانون أمام محكمة معينة وأياً كانت المدة التى انقضت على صدور

ذلــك القــانون ، وســواء كان قد دفع بعدم دستوريته من قبل أو لم يدفع وسواء كان ذلك الدفع بعدم الدستورية قد قبل أم لا.

والميزة الكبرى لهذه الطريقة أنها لا تحدث ضجة مفتعلة أو حقيقة عــند نظر موضوع الدستورية ، كما أنها من ناحية أخرى لا تمس السلطة التشريعية مساساً مباشراً ، إذ أن الحكم الذى يصدر فى هذه الحالة هو حكم بالامتــناع عن تطبيق القانون وليس حكماً ببطلان القانون أو بعدم نفاذه أو مــا إلــى ذلــك. وقد تعدل المحكمة نفسها عن قضائها فيما بعد. وقد تلغى محكمة عليا حكمها إذ وجدته مبنياً على أسباب غير سلمية.

ب- الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية :

وقــد يعمــد الدســتور إلى تنظيم صورة أخرى من صورى الرقابة القضــائية أشد خطراً وأكثر حسما ، تلك هى رقابة الإلغاء التى لا تكون إلا عن طريق دعوى مبتدأة.

وهنا لابد وأن تكون هناك محكمة خاصة لنظر موضوع الدستورية ولا يتصور أن يكون لكل محكمة أياً كانت درجاتها حق تقدير بطلان قانون من القوانين ، والذى يحدث عادة أن الدستور أما أن يعهد بهذا الاختصاص عــند تقريــره إلى محكمة خاصة يراعى فى إنشائها أن تكون فى مستوى أعلى المحاكم على الأقل وتسمى عندئذ المحكمة الدستورية ، وأما أن يعهد بهــذا الاختصــاص إلى المحكمة العليا فى الجهاز القضائى العادى «محكمة النقض عندنا».

ومــن الدســاتير الحديثة التى أخذت بهذه الطريقة – رقابة الإلغاء القضائية – الدستور الإيطالى الصادر عام ١٩٤٧ الذى أنشأ بمقتضى المادة ١٣٤ مــنه محكمــة دســتورية عهــد إلــيها بسلطة إلغاء القوانين غير

الدستورية. ويصبح القانون أن النص من القانون الذى حكم بعدم دستوريته غير نافذ فى مواجهة الكافة بمجرد إصدار المحكمة لحكمها.

ورقابة الإلغاء قد تكون سابقة وقد تكون لاحقة.

وتكون رقابة الإلغاء سابقة إذا أجاز الدستور لرئيس الدولة أو رئيس أحد مجلسى البرلمان – إذا وجد مجلسان – أو غيرهم ممن يحددهم الدستور أن يطلب من المحكمة المختصة النظر فى أمر مشروع قانون معروض أو انتهى عرضه وقبل تصديقه لمعرفة ما إذا كان دستورياً أم لا. فإذا قررت المحكمة انه غير دستورى امتنع السير فى إجراءات إصداره. أما إذا حكمت المحكمة بدستوريته فإن الإجراءات تستمر ويصدر القانون ولا يجوز الطعن فيه بعد ذلك بعدم الدستورية.

وقد تكون رقابة الإلغاء لاحقة كما هو الحال فى الصورة التى نظمها الدستور الإيطالى.

ولا شك أن الرقابة القضائية تحقق مزايا عديدة منها أن الجهة التى يعهد إليها بالرقابة هى جهة فنية قانونية ، وموضوع الرقابة على الدستورية هو موضوع قانونى فى الدرجة الأولى. كذلك فإن الرقابة هنا يعهد بها إلى القضاء وهو مظنة الموضوعية والحيدة والبعد عن التأثر بنزعات واتجاهات السلطات العامة الأخرى التى قد يكون لها صالح فى تقدير أو عدم تقدير دستورية قانون من القوانين.

ولكن رقابة الإلغاء بالذات تثير نوعاً آخر من الخطر ، إذ أنها قد تؤدى إلى وضع المحكمة الخاصة التى يعهد إليها بهذه السلطة فى وضع أعلى من البرلمان الذى يفترض فيه انه يعبر عن إرادة الأمة وسيادتها.

وإذا كانت المحكمة العليا فى الولايات المتحدة ، وليس لها حق

إلغـــاء القوانيـــن قد وصلت إلى الوضع الذى وصلت إليه ، واستطاعت فى وقـــت مـــن الأوقـــات أن تشـــل الحـــياة القانونـــية فى الولايات المتحدة ، واستطاعت فى أوقات أخرى أن تحول دون الطغيان على حقوق المواطنين، فإن محكمة يعهد إليها بهذه السلطة الخطيرة سلطة إلغاء القوانين الصادرة مـــن الـــبرلمان بدعوى عدم دستوريتها - بغير تعقيب عليها - لجديرة بأن يـــنظر إليها بنوع من التحفظ والتردد قبل تقرير إنشائها ، ولعل هذا هو ما يفســـر عـــدم انتشار هذه الوسيلة إذا قارناها بوسيلة ممارسة الرقابة عن طريق الدفع [١].

المقارنـــة بين الرقابة عن طريق الدفع والرقابة عن طريق الدعوى الأصلية :

أ- الـــرقابة عـــن طريق الدفع هى وسيلة دفاعية يدافع بها شخص معيـــن عـــن حـــق له يراد أن ينال منه عن طريق تطبيق قانون يعتد ذلك الشـــخص انه مخالف للدستور فيدفع بذلك الدفع ليرد ضرراً سيحيق به أو ظلما سينزل عليه على حين أن الدستور فى اعتقاده - لا يقر ذلك الظلم.

---

(١) راجع بخصوص موضوع رقابة الدستورية :

- د. أحمـــد كمـــال أبـــو المجـــد : رقابة دستورية القوانين فى الولايات المتحدة والإقليم المصرى - القاهرة ١٩٦٠.
- د. سعد عصفور : القانون الدستورى الاسكندرية ١٩٥٤ ، ص١٨٢-١٨٣.
- د. سيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى القاهرة ١٩٤٩ ص٦٤٣-٦٧٤.
- د. عـــبد الفـــتاح حســـن : مبادئ النظام الدستورى فى الكويت بيروت ١٩٦٨ ص ٦٩-٨١.
- د. فـــؤاد العطـــار : الـــنظم السياسية والقانون الدستورى القاهرة ١٩٦٦/٦٥ ص ٢٤١ وما بعدها.

ذلــك على حين أن الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية هى وسيلة هجومــية إذ يــرفع الشــخص الدعوى أمام المحكمة المختصة بالفصل فى موضــوع الدســتورية مباشــرة طالــباً إلغــاء القانون المطعون فيه لعدم دســتوريته. وإذا كان من غير المعقول أن يتاح لكل شخص كائناً من كان الطعــن بعــدم الدســتورية على هذا النحو فإن القانون لا يتطلب المصلحة الشخصية المباشرة لإمكان أعمال هذه الوسيلة وإنما يكتفى بوجود الشخص فى مركز قانونى يؤثر فيه القانون المطعون فيه.

ب- وعــدم اشــتراط المصــلحة الشخصية المباشرة هو الذى دعا الــبعض إلــى اعتبار أن الدعوى الأصلية هى من قبيل الدعاوى العينية أو الموضــوعية الــتى لا تســتند إلــى حق شخصى بقدر ما تستند إلى فكرة المشــروعية ذاتها والدفاع عنها. ذلك على حين أن وسيلة الدفع لا يتصور وجودها إلا فى دعاوى رفعت بناء على قيام مصلحة شخصية مباشرة.

ج- الحكم فى الدفع يقتصر أثره على القضية المنظورة والتى أبدى الدفع بمناسبتها ويصبح حجة على أطراف الدعوى دون غيرهم فهو له إذن حجــية نسبية ذلك على حين أن الحكم فى الدعوى الأصلية بعدم دستورية نــص معين أو قانون بأكمله ينتهى إلى إعدام ذلك النص أو القانون وبذلك يكون للحكم حجية مطلقة فى مواجهة الناس أجمعين والسلطات العامة كلها.

د- إذا تصورنا أن رقابة الدستورية عن طريق الدفع يمكن أن توجد دون نص يقررها – كما هو ممارس فى الولايات المتحدة وكما كان ممارساً فى مصر قبل تنظيم موضوع الرقابة بواسطة الدستور فإن وسيلة الدعوى الأصلية لا يمكن تصور مباشرتها بغير نص صريح فى الدستور.

وبهــذا تكــون قــد ألممنا سريعاً بهذا الموضوع الهام : موضوع الرقابة على دستورية القوانين.

القسم الثانى

التطـــور الدستـــورى

القسم الثانى[1]

التطور الدستورى

احتلت مصر مكانا بارزاً فى التاريخ القديم، فكان للحضارة المصرية أثرها على كل الحضارات التى عاصرتها أو أعقبتها، ومنذ العصور القديمة لــم تــتوقف مصــر عن الإسهام فى الحضارة العالمية وابتداع نظم الحكم والإدارة.

ثم جاء الفتح العربى لمصر بداية عهد جديد حيث سعدت مصر بنور الإسلام، وأصبحت القاهرة مركز الحضارة الإسلامية.

ونظراً لمركز الثقل الذى تمثله مصر فى العالم الإسلامى وفى العالم أجمع، توالت المحاولات منذ بدء العصور الحديثة لاحتلالها والسيطرة على مقدراتهــا، وتكررت محاولات الغزو والاحتلال منذ ا لحروب الصليبية حتى الآن.

وقــد لعبت إنجلترا دوراً أساسيا فى محاولات عزل مصر والسيطرة عليها، فقامت باحتلال مصر فى أعقاب فشل الثورة العرابية سنة١٨٨٢

وإذا كانــت إنجلــترا قــد نجحت فى احتلال مصر وإعلان الحماية عليها، إلا أن الشعب المصرى لم يقبل هذا الاحتلال ولم يلق سلاحه فى يوم من الأيام، فتولت حركات التحرر والثورة ضد الاحتلال وأذنابه، وكان أبرز هــذه الحركات ثورة سنة ١٩١٩ التى أدت إلى إجبار إنجلترا على التسليم باستقلال مصر بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢.

---

(١) كتب هذا القسم الأستاذ الدكتور أنور أحمد رسلان.

وقـد صمم شعبنا العظيم على طرد المحتل وتطهير البلاد من دنس الاسـتعمار وأعوانـه، ففجر ثورة الثالث والعشرين من يوليو سنة ١٩٥٢ الـتى وضـعت الـنهاية لحكم الاستعمار وعملائه وأذنابه، وأعلنت مصر جمهوريـة مسـتقلة تعـى دورها العربى والإسلامى والعالمى من ناحية، وتؤمن بالشعب وقدراته وحقه فى التقدم من ناحية أخرى.

والـتاريخ الدسـتورى المصـرى- حتى عصرنا الحاضر- يشمل مجموعـة مـن القوانين الأساسيه والنظامية والدساتير، فقد شهدت مصر نظما مختلفة للحكم كانت تطبيقاً لما يلى:

١- القانون الأساسى أو قانون السياستنامة سنة ١٨٣٧.

٢- القانون الأساسى أو اللائحة الأساسية سنة ١٨٨٢.

٣- القانون النظامى سنة ١٨٨٣.

٤- القانون النظامى سنة ١٩١٣.

٥- دستور سنة ١٩٢٣.

٦- دستور سنة ١٩٣٠.

٧- الإعلان الدستورى سنة ١٩٥٣.

٨- دستور سنة ١٩٥٦.

٩- الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨.

١٠- الإعلان الدستورى سنة ١٩٦٢.

١١- الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤.

١٢- دستور سنة ١٩٧١، وتعديلات سنتى ١٩٨٠ و ٢٠٠٥.

والواقـع أن كـل القوانيـن الأساسية والنظامية التى صدرت قبل الاستقلال لا تتفق مع الديمقراطية، باستثناء اللائحة الأساسية سنة ١٨٨٢. وذلـك لعـدم إشراكها الشعب فى ممارسة السلطة، علاوة على عدم كفالة

الحقوق الحريات الأساسية للمواطنين. ومن ثم فقد تركزت السلطة فى ذلك الوقــت فى يدى الحاكم (الولى ثم الخديوى ثم السلطات) ، الذى كان يخضع للــنفوذ الأجنبى الذى تعاظم أثره بعد الاحتلال الإنجليزى لمصر. وعلى ذلك فإن نظم الحكم التى شهدتها مصر فى تلك الفترة تعتبر نظماً للحكم المطلق ولا تعد نظماً ديمقراطية(١)، وبالتالى فإنها لا تدخل فى نطاق هذا البحث.

ومــع أحــداث ثــورة ســنة ١٩١٩ اضطرت إنجلترا إلى التسليم باستقلال مصر، فأعلن استقلال البلاد فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٢، ثم أعلن دستور سنة ١٩٢٣ الذى أقام نظاما ديمقراطيا يتفق مع مفهوم الديمقراطية التقليدية ويقرر مبادئها .

وقــد أدت التطورات الاجتماعية والاقتصادية والفكرية التى شهدها المجــتمع المصــرى فى النصف الأول من القرن العشرين إلى تفجير ثورة ٢٣ يولــيو ســنة ١٩٥٢، وسارت الثورة فى طريق إعداد المجتمع لنظام للحكم يتفق ومفهوم الديمقراطية فى ذلك الوقت؛ فأعلنت الاشتراكية أساسا لإعــادة بــناء المجــتمع وذلــك بهــدف تهيــئة الظروف الملائمة لإقامة الديمقراطية الكاملة بجانبيها السياسى والاجتماعى .

وعلى ذلك ينقسم هذا القسم إلى ثلاثة أبواب :

الباب الأول – نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ .

الباب الثانى – ونخصصه لدراسة نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ .

الباب الثالث : ونخصصه لدراسة نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٦٤ .

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع: د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى ١٩٤٩ ص ٢٦٦ ومــا بعدهــا . راجع كذلك نصوص هذه القوانين واللوائح فى مؤلف محمد خلــيل صــبحى: تاريخ الحياة النيابية فى مصر، الجزء الخامس، مطبعة دار الكتب المصرية ١٩٣٩ صفحات ٤٠ و٢٧٠ و٢٩١ وما بعدها .

الباب الأول

نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٢٣

بعد إعلان الاستقلال، ثار الجدل والنقاش حول طريقة وضع دستور ينظم حكم البلاد، فتعددت الاتجاهات فى هذا الشأن، وكان أبرز هذه الاتجاهات الاتجاه الذى أيده الوفد والحزب الوطنى والذى يطالب بوضع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة. إلا أن الظروف السياسية القائمة حينذاك قد أدت إلى الأخذ بأسلوب غير ديمقراطى، وقد تمثل ذلك فى إسناد مهمة وضع الدستور إلى لجنة حكومية، فصدر قرار مجلس الوزراء فى ٣ أبريل ١٩٢٣ بتشكيل لجنة وضع الدستور من ثلاثين عضواً عدا الرئيس ونائبه(١) .وأتمت اللجنة عملها وقدمت مشروع الدستور إلى ثروت باشا- رئيس الوزراء حينئذ- يوم ٢١ أكتوبر ١٩٢٣، إلا أن الخلاف بين الملك فؤاد والوزارة حول رغبة الملك فى إلغاء بعض النصوص التى تقيد من سلطاته من ناحية، والضغط الإنجليزى لإلغاء النصوص المتعلقة بالسودان من ناحية ثانية، واضطراب الآمن وانتشار حوادث أغتيال الموظفين الإنجليز من ناحية ثالثة، كل ذلك قد أدى إلى استقالة وزارة عبد الخالق ثروت فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٢٢ قبل إصدار الدستور .

وفى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٢ ألف محمد توفيق نسيم باشا الوزارة خلفا لثروت، تلك الوزارة التى أسند إليها الملك مهمة مسخ الدستور وإلغاء

---

(١) راجع- عبد الرحمن الرافعى بك: فى أعقاب الثورة المصرية- الجزء الأول ١٩٤٧ ص٦٢ وما بعدها .

راجع كذلك مقال د. يحيى الجمل: ظروف وضع دستور سنة ١٩٢٣- مقال بمجلة القانون والاقتصاد- العدد الثالث، ١٩٦٨ ص٤٩٥ وما بعدها .

النصـــوص الـــتى تقيد سلطاته. ففى عهد تلك الوزارة حذف أيضاً النصان الخاصـــان بالسـودان استجابة للإنذار الذى وجه للملك فؤاد ٢ فبراير سنة ١٩٢٣، وبذلـــك انتهت مهمة الوزارة فقدمت استقالتها فى ٥ فبراير سنة ١٩٢٣ .

وقـــد بقيـــت البلاد بغير وزارة مدة تزيد عن الشهر، إلى أن شكلت وزارة يحـــيى باشـــا إبراهـــيم فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٣، وفى عهد هذه الـــوزارة صدر الدستور بمقتضى الأمر الملكى رقم ٤٣ فى ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ .

وقد ثار الخلاف فى الفقه المصرى حول تكييف طريقة وضع دستور سنة ١٩٢٣، فظهرت ثلاثة اتجاهات فى هذا الشأن[١] .

الاتجاه الأول – التعاقد بين الملك والأمة:

يـــرى أن دســـتور سنة ١٩٢٣ قد صدر بناء على تعاقد بين الملك والأمة، ويستند أنصار هذا الرأى فى التدليل على صحة رأيهم على حجتين:

الحجة الأولى : وتتمثل فى نص الدستور على أن الأمة هى مصدر السلطات .

الحجة الثانية : وتتمثل فى القسم المتبادل الذى أداه الملك وأعضاء مجلس البرلمان عند افتتاح البرلمان فى دورته الأولى .

إلا أن الـــرأى الـــراجح فـــى الفقه يرفض هذا التكييف، ويرى أن الحجتين السابقتين ى تقيمان دليلا للقول بأن دستور سنة ١٩٢٣ قد صدر

---

(١) راجع عرضا مفصلا لهذه الاتجاهات فى مؤلف د. عثمان خليل عثمان و د. سليمان محمد الطماوى: القانون الدستورى ١٩٥٠/١٩٥١ ص٣٣٥ وما بعدها .

فى صورة عقد، ذلك أن النص على أن الأمة مصدر السلطات لا يقوم دليلا على التعاقد بين الملك والأمة، لأن البحث يدور حول من أصدر الدستور لا حول ما نص عليه الدستور، ولذلك فإنه مما يجافى المنطق الاستناد إلى هذا النص للقول بأن الدستور قد صدر فى شكل عقد .

ومـن ناحية ثانية، لا يمكن الاعتماد على القسم المتبادل بين الملك وأعضـاء البرلمان للقول بأن الدستور قد صدر فى شكل عقد، ذلك أن هذا القسم أمر لاحق لصيرورة الدستور نافذا .

وعلـى ذلك ترفض أغلبية الفقه المصرى الاتجاه القائل بأن دستور سنة ١٩٢٣ قد صدر فى صورة عقد بين الملك والأمة .

الاتجاه الثانى – نوع خاص:

يذهب المرحوم الدكتور/ السيد صبرى[1] إلى القول بأن دستور سنة ١٩٢٣ لا يمكـن اعتـباره منحة ولا عقدا، كما أنه ليس من عمل جمعية وطنية. ثم ينتهى إلى القول بأن كل محاولة لوضع هذا الدستور فى أحد هذه الأقسام ستكون محاولة فاشلة .

وبعـد أن يستعرض ظروف إلغاء دستور سنة ١٨٨٢ ثم الظروف الـتى صـدر فيها دستور سنة ١٩٢٣، ينتهى إلى القول بأن إنجلترا وإن كانـت قد ألغت دستور سنة ١٨٨٢ إلا أن الظروف قد اضطرتها للخضوع لإرادة الآمـة المصرية، فلم تعارض فى صدور سنة ١٩٢٣، وبصدور هذا الدسـتور فإن البلاد تكون قد استردت ما كان لها من حقوق قبل الاحتلال. وعلـى ذلك فإن الدستور المصرى يعتبر من نوع خاص نظراً لمركز مصر السياسى الشاذ، وللظروف التى أدت إلى إصداره .

---

(١) د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى ١٩٤٩ ص٣٠٥، ٣٠٦ .

وقد تعرض هذا الرأى للنقد من جانب غالبية الفقه المصرى، وذلك علـى أسـاس أن مدار البحث ليس الظروف الواقعية التى أدت إلى إصدار الدسـتور، ولكـن الشكل الذى صدر به هذا الدستور بغض النظر عن هذه الظروف، فالبحث فى تكييف دستور ما إنما يتوقف على الطريقة التى صدر بها لا على الظروف والملابسات التى أدت إلى إصداره .

ومـن ثم ترفض غالبية الفقه المصرى رأى الدكتور/ السيد صبرى القائل بأن دستور سنة ١٩٢٣ يعتبر دستورا من نوع خاص .

الاتجاه الثالث – منحة من الملك:

يـتفق رأى غالبية الفقه المصرى على تكييف دستور سنة ١٩٢٣ على أنه منحة، ويستدلون على صحة رأيهم بما يلى(١) :

أولاً- أن الدستور من عمل لجنة حكومية معينة، وبالتالى لم تشارك الأمة فى وضع هذا الدستور .

ثانـياً- أن الدسـتور قـد أصبح نافذا بمقتضى الأمر الملكى وحده ودون توقف على رضا الأمة أو موافقتها، وذلك واضح من مقدمة الدستور الـتى تكلم فيها الملك فؤاد عن الأمانة التى عهد الله بها إليه والتى أوجبت عليه أن منح الدستور قانوناً أعلى للدولة .

---

(١) راجـع د. طعـيمة الجـرف: القـانون الدسـتورى ومبادئ النظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٤ ص٢٥٧ وما بعدها .

- د. فـؤاد العطـار: الـنظم السياسـية والقـانون الدستورى ٦٥/٦٦ ص٦١٦ وما بعدها .

- مصطفى الصادق ووايت إبراهيم: مبادئ القانون الدستورى المصرى والمقارن، الطبعة الثانية ١٩٢٥ ص١٢٨ وما بعدها .

ثالثاً – ما صرح به رئيس الوزراء (يحيى باشا إبراهيم) أمام لجنة الثلاثين من أنه «فيما يتعلق بمصر يجب لأجل تعيين السلطة التى تتولى وضع الدستور، الرجوع إلى قانوننا العام وقد جرى الأمر فيه على أن تصدر القوانين النظامية من ولى الأمر وحده» .

وقد دلت الحوادث على صحة هذا الرأى، فقد ألغى هذا الدستور ثم أعيد العمل به بمقتضى أوامر ملكية، ودون الرجوع إلى الأمة .

وعلى ذلك فنحن نتفق مع الرأى الراجح فى الفقه والقائل بأن دستور سنة ١٩٢٣ قد صدر فى شكل منحة من الملك(١)، وهو الأمر الذى لا يتفق والديمقراطية. ومن ثم فإن دستور سنة ١٩٢٣ وإن كان يعتبر دستوراً ديمقراطياً، إلا أنه قد صدر بأسلوب غير ديمقراطى .

وسوف لا نتعرض بالتفصيل للنظام الذى أقامه دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر، وإنما سنكتفى بعرض الاتجاهات العامة لنظام الحكم فى هذا الدستور .

وعلى ذلك ينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول – ندرس فيه المشاركة الشعبية فى دستور سنة ١٩٢٣ .

الفصل الثانى – وندرس فيه السلطات العامة والعلاقة بينها .

الفصل الثالث – وندرس فيه مفهوم الحقوق والحريات العامة .

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن ذلك لا يقلل من اعتقادنا بأن الملك لم يكن حراً فى إرادته بإصدار الدستور، بل خضع للإرادة الشعبية المنادية بالدستور واضعين فى الاعتبار ثورة سنة ١٩١٩ وآثارها على الملك والإنجليز.

الفصل الأول

المشاركة الشعبية

اتجهت التطورات الحديثة فى الديمقراطيات المعاصرة إلى تقرير السيادة للشعب الحقيقى، وذلك بالتقريب الكبير بين الشعب السياسى والشعب الاجتماعى من ناحية، وتوسيع نطاق ومجالات مشاركة الشعب فى ممارسة السلطة من ناحية أخرى[(١)] .

ومن ثم يثور التساؤل عن مدى اتفاق دستور سنة ١٩٢٣ مع اتجاهات التطور فى الديمقراطيات المعاصرة، وبمعنى آخر ما هو مدلول الشعب، وما مدى مشاركته فى ممارسة السلطة طبقاً لأحكام هذا الدستور ؟

يتفق دستور سنة ١٩٢٣ مع الدساتير الحديثة فى النص على مبدأ السيادة الشعبية، وبذلك انتقلت مصر من نظام الحكم المطلق إلى نظام الحكم الديمقراطى. إلا أن المادة ٢٣ من الدستور تنص على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة، ومن هذا النص يتضح لنا أن واضعى دستور سنة ١٩٢٣ قد اعتنقوا نظرية سيادة الأمة .

وللإلمام بأحكام المشاركة الشعبية فى دستور سنة ١٩٢٣ فإننا نستعرض أولا تكوين هيئة الناخبين، ثم نستعرض بعد ذلك شروط الترشيح لعضوية مجلسى البرلمان، وذلك فى ثلاثة مباحث، نخصص أولها لبيان تكوين هيئة الناخبين وثانيها لبيان شروط عضوية مجلس الشيوخ والنواب، بينما نخصص ثالثها لبيان وضع الأحزاب السياسية .

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع رسالتنا للدكتوراة: الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى ، ١٩٧١، كلية الحقوق جامعة القاهرة، صفحة ٣٧٦ وما بعدها .

المبحث الأول

هيئة الناخبين

كـــان يحكـــم نظـــام الانتخاب فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ مجموعة النصوص الواردة فى الدستور (المواد من ٧٤ إلى ٨٩)، ثم قانون الانتخاب الصـــادر بالمرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥[1] المعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٣٩ والقانونين رقمى ١ و١١ لسنة ١٩٤٣ والمرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٤٩، والمعدل كذلك بالقانونين رقمى ٤٤ و١٤١ لسنة ١٩٥١ .

وباســتعراض كل هذه النصوص يتضح لنا أن هيئة الناخبين كانت تتكون فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ وفقاً لقاعدتين أساسيتين هما :

أ- الاقتراع العام :

أقــر دستور سنة ١٩٢٣ وقانون الانتخاب وتعديلاته مبدأ الاقتراع العــام، فــأعطى حق الانتخاب لكل ذكر مصرى يبلغ من العمر سنا معينة، وذلــك بدون أى تفرقة بين المواطنين بسبب الجنس أو اللون أو الثروة أو الكفاءة .

وتطبيقاً لذلك نصت المادة ٧٤ من الدستور على أن «يؤلف مجلس

---

(١) كان هذا المرسوم بقانون هو نفس القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانونين رقمـــى ٤ لســـنة ١٩٢٤و ١٠ لسنة ١٩٢٦. وقد رات وزارة محمد توفيق نسيم إعادة إصدار القانون مع تعديلاته فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥ .
راجع نصوص المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ فى المؤلف المعنون باسم: الدستور والقوانين المتصلة به- المطبعة الأميرية ١٩٣٨ ص٣٣ وما بعدها .

الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب»، كما نصت المادة ٨٢ على أن «يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب» .

على أن تقرير مبدأ الاقتراع العام بنص صريح فى الدستور لا يعنى إطلاق حق الانتخاب وتقريره لكل مواطن، إذ لا يتنافى مع الديمقراطية تطلب شروط موضوعية لا تتعارض وجوهر مبدأ الاقتراع العام، ومن ثم فقد تطلب قانون الانتخاب ضرورة توافر شروط معينة ليتمتع المواطن بحق الانتخاب، هذه الشروط هى[1] :

١- الجنسية :

قصر القانون التمتع بحق الانتخاب على المصريين (م١)، وهذا أمر لا يتعارض مع الديمقراطية التى تقصر حق المشاركة فى الحكم على الوطنيين من أهل البلاد دون الأجانب .

٢- السن :

فرق القانون بين السن التى تؤهل لانتخاب أعضاء مجلس النواب وتلك التى تؤهل لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ، فاشترط بلوغ الناخب إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس النواب، بينما اشترط بلوغ الناخب خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ .

والواقع أن هذه التفرقة محل نظر، فقد كان المنطق الديمقراطى

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع رسالة د. محمود عيد: نظام الانتخاب فى التشريع المصرى والمقارن ص٦٨ وما بعدها .

يقضى- فى تقديرنا- بتوحيد السن المطلوبة للتمتع بحق الانتخاب وجعلها إحدى وعشرين سنة لكلا المجلسين .

٣- الصلاحية العقلية والأدبية :

يقضـــى قانون الانتخاب بضرورة توافر الصلاحية العقلية والأدبية فيمـــن يتمـــتع بحـــق الانتخاب، فعدم توافر هذه الصلاحية يؤدى إلى وقف استعمال حق الانتخاب أو الحرمان منه .

أ- وقف استعمال حق الانتخاب:

- يوقف استعمال حق الانتخاب طبقا للمادة الخامسة بالنسبة لثلاث فئات :

١- المحجور عليهم مدة الحجر .

٢- المصابون بأمراض عقلية المحجوز ون مدة حجزهم .

٣- الذين أشهر إفلاسهم، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

ب- الحرمان من حق الانتخاب:

- ومـــن ناحـــية ثانية، تنص المادة الرابعة على أن يحرم من حق الانتخاب أبداً :

١- المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

٢- المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح .

- كذلـــك يحرم من حق الانتحاب لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكـــم الـــنهائى الأشـــخاص الذيـــن يحكم عليهم فى جرائم ماسة بالشرف والاعتبار كجرائم السرقة والنصب وخيانة الأمانة .. الخ .

- ويحـــرم أيضـــاً من حق الانتخاب لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى المحكوم عليهم بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية .

– وأخيراً يحرم من حق الانتخاب لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاه العقوبة المحكوم عليهم فى إحدى الجنح المنصوص عليها فى قانون المخدرات .

ويلاحظ أن تطلب توافر الصلاحية العقلية والأدبية بحدودها السابقة أمـــر لا يتنافى مع الديمقراطية، إلا أن قصر حق الانتخاب على الذكور فقط وحرمان النساء من مباشرة حقوقهن الانتخابية أمر لا يتفق مع الاتجاهات السائدة فى الفقه السياسى المعاصر ويخل بمبدأ المساواة.

كذلـــك يلاحظ وقف الحقوق الانتخابية بالنسبة للضباط والجنود فى الجيش والبحرية والبوليس ومصلحة خفر السواحل. ويظل الوقف ساريا ما داموا تحت السلاح .

ب- المساواة فى ممارسة حق الانتخاب :

تقضـــى الديمقراطـــية بضـــرورة توفر المساواة بين الناخبين فى ممارسة حق الانتخاب، وذلك بأن يكون الانتخاب شخصياً ومباشراً وسرياً، مع تقرير المساواة بين الدوائر الانتخابية .

وقد أخذ قانون الانتخاب بكل هذه الضمانات وذلك بتقرير ما يلى :

١- الانتخاب شخصى ومباشر :

وهـــو مـــا نصت عليه المواد ٢و ١٠ و٥٢ والتى تطلبت أن يدلى الناخـــب بنفســـه بصـــوت واحد ولمرشح واحد، بحيث يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب والشيوخ مباشرة أى على درجة واحدة[1] .

---

(١) كان القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ يجعل الانتخاب على درجتين، إلا أن القانون رقم ٤ لســـنة ١٩٢٤ قـــد جعـــل الانـــتخاب على درجة واحدة. وقد أعيد العمل بقاعدة الانـــتخاب علـــى درجتين، ثم ألغيت وجعل الانتخاب على درحة واحدة طوال فترة تطبيق دستور سنة ١٩٢٣ .

٢- الانتخاب سرى :

تطلب القانون أن يكون الإقتراع سرياً، ووضع الشروط اللازمة لضمان هذه السرية (م ٣٩ و٤٢) .

٣- الانتخاب اختيارى :

لم ينص قانون الانتخاب على توقيع جزاء ما على من يتخلف من الناخبين عن مباشرة حقه الانتخابى، وبذلك يكون الانتخاب أختياريا فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ .

كذلك نص قانون الانتخاب على ضمانة أخرى تتمثل فى المساواة بين الناخبين فى نتائج التصويت، وذلك بتقسيمه الدولة إلى دوائر انتخابية متساوية تقريباً فى عدد السكان حيث جعل الدائرة الانتخابية فى حدود ٦٠ ألف نسمة بالنسبة للنواب، ١٨٠ ألف نسمة بالنسبة للشيوخ. وهذا الأمر يؤدى إلى المساواة بين الناخبين من حيث تأثيرهم الانتخابى، علاوة على أنه يؤدى إلى تغيير عدد الدوائر الانتخابية حسب تغير عدد السكان مما يكفل تمثيلا عادلا لكل السكان بصفة مستمرة .

المبحث الثانى

شروط الترشيح لعضوية مجلسى البرلمان

تختلف الشروط الواجب توافرها لعضوية مجلس النواب عن تلك التى يجب توافرها لعضوية مجلس الشيوخ، وتفصيل ذلك كما يلى :

أولاً - شروط الترشيح لعضوية مجلس النواب:

يتطلب الدستور وقانون الانتخاب ضرورة توافر الشروط الآتية فى

كل من يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب[١] :

١- أن يكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

٢- أن يكون اسمه مدرجاً بجدول الانتخاب .

٣- أن يكون محسناً للقراءة والكتابة .

٤- أن يرشح نفسه للانتخاب، وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنيهاً مصرياً تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية، إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل. وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز الدر أو الجهات التابعة (آنذاك) لمصلحة لحدود .

٥- ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الإجازة الحرة، كما أن أفراد الأسرة المالكة ونبلاءها ينتخبون نوابا .

ثانياً - شروط الترشيح لعضوية مجلس الشيوخ:

أما مجل الشيوخ فيتكون من نوعين من الأعضاء: أعضاء معينين بنسبة الخمسين وأعضاء منتخبين بنسبة الثلاثة أخماس. ويتطلب فى عضو مجلس الشيوخ- سواء كان منتخباً أم معيناً- توافر الشروط الآتية[٢] :

١- أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

٢- أن يكون من إحدى الطبقات الآتية :

أولاً - الوزراء والممثلين السياسيين ورؤساء مجلس النواب

---

(١) راجع نص المادة ٨٥ من الدستور، والمادة ٢٣ من قانون الانتخاب .

(٢) راجع نص المادتين ٧٧و ٧٨من الدستور والمادة ٥٥ من قانون الانتخاب .

ووكــلاء الوزارات ورؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف، أو أى محكمة أخــرى مــن درجتها أو أعلى منها، والنواب العموميون ونقباء المحامين وموظفــى الحكومــة من درجة مدير عام فصاعداً، سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

ثانــياً: كبار العلماء والرؤساء الروحيين، وكبار الضباط المتقاعدين مــن رتــبة لواء فصاعداً، والنواب الذين قضوا مدتين فى النيابة، والملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصرياً فى العام، ومن لا يقــل دخلــه السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالــية أو الــتجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة، كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم الجمع بينها (م٧٨).

٣- أن يكون محسناً للقراءة والكتابة.

٤- أن يكون اسمه مقيداً فى جدول من جداول الانتخاب.

٥- أن يرشــح نفسه للانتخاب ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقــت الترشــيح مــبلغ ١٥٠ جنــيهاً مصرياً، ويخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل.

ويتضح مما سبق أن الشروط التى تطلب الدستور والقانون توافرها فــى عضــو مجلس النواب لا تتنافى مع الديمقراطية.بينما قصر الدستور والقانون حق الترشيح والتعيين لعضوية مجلس الشيوخ على أفراد طبقات معينة من الشعب، الأمر الذى يتنافى مع الديمقراطية.

المبحث الثالث

التعددية الحزبية

تعـــددت الأســـباب التى أدت إلى فشل التجربة الديمقراطية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣، إلا أن أهم هذه السباب قد تمثل أولا فى حالة التخلف الاقتصـــادى والاجتماعى التى كان يعانى منها المجتمع المصرى خلال هذه الفـــترة، كمـــا تمـــثل ثانيا فى فساد الأحزاب السياسية وصراعها من أجل الســـلطة مـــع إغفال مصالح الشعب ومطالبه. وتمثل ثالثا فى التدخل غير المشـــروع الـــذى مارسه الاحتلال الإنجليزى، ثم السراى ممثلة فى الملك وحاشيته.

وسنتعرض لبيان هذه الأسباب الثلاثة بالتفصيل، وذلك كما يلى:

أولاً - التخلف الاقتصادى والاجتماعى:

تعددت تعريفات الفقهاء للتخلف الاقتصادى والاجتماعى.

وتكـــاد تجمـــع الـــتعريفات المخـــتلفة على أن تحقق حالة التخلف الاقتصادى يكون بتوافر العناصر الثلاثة الآتية[1] :

العنصر الأول:

الفقر، وهو يعنى انخفاض مستوى نصيب الفرد من الدخل القومى،

---

(١) راجع: د. رفعت المحجوب، الاقتصاد السياسى ١٩٦٨، ص٢١١.

- راجـــع فـــى نفـــس المعنى أيضا مؤلف د. حسين عمر : التخطيط الاقتصادى ١٩٦٧، الصفحة الأولى.
- راجـــع كذلـــك عرضـــا تحليلـــياً للســـمات الرئيسية لحالة التخلف الاقتصادى والاجتماعى فى مؤلف:

Yves Lacoste: Les pays sous-développés 1966, p. 8 et s.

وبالــتالى انخفــاض مســتوى المعيشـــة فى البلاد المتخلفة عنه فى البلاد المتقدمة.

العنصر الثانى:

عــدم الاستغلال الكامل للموارد الطبيعية والبشرية بسبب تأخر الفن الإنتاجي.

العنصر الثالث:

التخصـــص فـــى الإنتاج الزراعى أو الاستخراجى، وما يترتب على ذلك من تبعية اقتصادية للدول المتقدمة.

ويترتــب علـــى الــتخلف الاقتصـــادى ويصـــاحبه تحقق التخلف الاجــتماعى، كما يطلق على البلاد التى تتحقق فيها هذه الظاهرة اصطلاح «البلاد المتخلفة»، ويجملوها الآن باسم «الدول النامية».

ويــتفق الفقــه على اعتبار المجتمع المصرى- قبل الثورة – من المجــتمعات المتخلفة ، وذلك لتوافر مظاهر التخلف الاقتصادى والاجتماعى والتى تمثلت فيما يلى :

١- السكــان[1] :

تعــبر مشـــكلة السكان من أهم المشكلات التى يعانى منها المجتمع المصـــرى، ولمشـــكلة الســكان جوانب متعددة : إذا تتمثل أولا فى الزيادة الكبيرة لعدد السكان بالنسبة للموارد الطبيعية، حيث ارتفع عدد السكان إلى ١٦٨% فـــيما بين سنتى ١٨٩٧ و١٩٦٠، فى حين لم تتجاوز الزيادة فى

---

(١) راجــع د. رفعــت المحجــوب: النظام الاشتراكى فى الــ ج.ع.م، ١٩٦٩، ص٣٤ وما بعدها.

المســاحة المــنزرعة خلال نفس الفترة – نسبة ١٥,٥%. وتتمثل مشكلة الســكان ثانيا فى ارتفاع معدلات الميلاد والوفاة والتزايد ، حيث تعتبر من أعلــى المعــدلات فــى العالم وأخيراً، تتمثل المشكلة فى انخفاض مستوى الــثقافة والتعليم، حيث بلغت نسبة الأميين إلى عدد السكان ٨٦,٢% سنة ١٩٢٧ . ٨١,٤٥% سنة ١٩٣٧، و٧٧,٢% سنة ١٩٤٨.

وقــد ترتب على الزيادة المطردة فى عدد السكان انخفاض مستوى المعيشة نتيجة لانخفاض مستوى الدخل الفردى، إذ بلغ متوسط دخل الفرد سنة ١٩٤٩– ١٩٥٠ مائة دولار سنويا، فى الوقت الذى كان متوسط دخل الفــرد فيه ١٤٥٣ دولارا فى الولايات المتحدة الأمريكية، ٨٧٠ دولارا فى كندا، ٧٧٢ دولاراً فى إنجلترا[١] .

كذلك ترتب على زيادة عدد السكان فى مصر انتشار البطالة المقنعة بيــن ســكانها مــن الزراع، «ولقد قدر قبل الحرب العالمية الثانية أنه من الممكن تخفيض عدد المشتغلين بالزراعة فى مصر بمقدار ٥٠% على الأقل دون أن يــنخفض الإنتاج الزراعى، ومع عدم تغيير الفن الإنتاجى. كما قدر أيضا أن عدد المشتغلين بالزراعة فى مصر يزيدون عن حاجتها بعد الحرب العالمية الثانية بما يقرب من مليونين»[٢] .

٢- انخفاض مستوى الفن الإنتاجى[٣] :

تمــيز الفن الإنتاجى الذى كان مستخدماً فى مصر فى الزراعة بأنه

---

(١) هــذه الأرقــام مســتقاة مــن إحصائية أصدرتها الأمم المتحدة، مذكورة فى مؤلف الدكتور يحيى الجمل: الاشتراكية العربية، ١٩٦٨ ص٢٥٤ .

(٢) مــن تقريــر مكتــب العمل الدولى عن الكفاح ضد البطالة، نقلا عن مؤلف الدكتور رفعت المحجوب: النظام الاشتراكى فى الــ ج. ع. م. ، ص٥٠ .

(٣) الدكتور رفعت المحجوب: النظام الاشتراكى فى الج. ع. م. ص٤٠ .

كـــان مـــتخلفاً وبدائياً، ويرجع ذلك إلى كثرة الأيدى العاملة فى الزراعة مع انخفـــاض الأجر الزراعى من ناحية، كما يرجع إلى تفتيت الملكية الزراعية من ناحية أخرى .

كذلـــك تمـــيز الفن الإنتاجى المستخدم فى الصناعة بالتخلف، وذلك بســـبب ارتفـــاع نســـبة المشـــروعات الصـــغيرة إلى مجموع المشروعات الصناعية .

٣- التخصص فى الزراعة[١] :

تعـــددت الأســـباب الـــتى أدت إلـــى أن تصبح الزراعة هى النشاط الرئيســـى لسكان مصر، ويوصف الاقتصاد المصرى- فى هذه الفترة- بأنه اقتصـــاد زراعـــى، وذلـــك لأهمـــية الإنتاج الزراعى حيث كان يسهم بنحو ٣١,٣% مـــن الدخل القومى عام ١٩٥٣/٥٢و فى نفس الوقت الذى كانت تسهم فيه الصناعة والكهرباء بنسبة ١٥,٧% من الدخل القومى .

ومـــن ناحية أخرى، كان عدد المشتغلين فى القطاع الزراعى أكثر مـــن نصف عدد المشتغلين فى الاقتصاد القومى كله؛ فكانت نسبتهم ٥٨% من جملة عدد المشتغلين سنة ١٩٣٧، انخفضت إلى نحو ٥٠,٧% فى سنة ١٩٤٧.

وقد اتسم النشاط الزراعى فى ذلك الوقت بثلاث سمات أساسية هى:

السمة الأولى :

انخفـــاض مســـتوى الإنتاجـــية فى القطاع الزراعى نتيجة للتخلف التكنولوجى وتفتيت الملكية الزراعية .

---

(١) راجع- الدكتور حسين عمر: التخطيط الاقتصادى ١٩٦٧ ص٣٠٥ وما بعدها .

السمة الثانية :

انتشـــار البطالة الموسمية بين عمال الزراعة، فالعامل الزراعى فى مصر كان لا يعمل إلا ١٦٠ يوما فى السنة .

السمة الثالثة :

اعتـــبرت مصـــر من بلاد المحصول الواحد، حيث اعتمد اقتصادها علـــى محصـــول أساســـى واحـــد للتصدير هو القطن، فكان متوسط نسبة صادرات القطن يمثل ٧٥% من إجمالى قيمة الصادرات المصرية .

وأدى ذلـــك الوضـــع- مع غيره من الأسباب- إلى تبعية الاقتصاد المصـــرى للاقتصاديات الغربية المتقدمة بصفة عامة والاقتصاد البريطانى بصفة خاصة، وتحققت هذه التبعية بمظاهرها الثلاث النقدية والمصرفية والتجارية .

٤- سوء توزيع الدخل :

بالـــرغم من ضآلة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى بالقياس إلـــى مثيله فى البلاد المقدمة، فإن هذا المتوسط لم يفصح عن عدم العدالة الـــذى اتسم به توزيع الدخل القومى فى مصر خلال هذه الفترة، فقد كانت القلـــة من الأفراد تحصل على دخل يزيد عن هذا المتوسط كثيراً، فى حين تحصل الغالبية العظمى منهم على دخل يقل كثيراً عن هذا المتوسط .

ولما كان النشاط الزراعى هو المصدر الرئيسى للدخل القومى، فإن سوء توزيع الملكية قد أدى إلى التفاوت الكبير فى الدخول قبل الثورة .

وبيـــن الجـــدول الآتى توزيع الملكية الزراعية فى مصر قبل سنة ١٩٥٢[1] .

---

(١) الجهـــاز المركـــزى للتعبـــئة العامة والإحصاء: الكتاب السنوى للإحصاءات العامة للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٩، ص٥٤ .

حجم الملكيات	عدد الملاك بالألف	المساحة بالألف فدان	النسبة المئوية لعدد الملاك	النسبة المئوية للمساحة
أقل من ٥ فدان	٢٦٤٢	٢١٢٢	٩٤,٣%	٣٥,٤%
٥ فدان	٧٩	٥٦٢	٢,٨%	٨,٨%
١٠ فدان	٤٧	٦٣٨	١,٧%	١٠,٧%
٢٠ فدان	٢٢	٦٥٤	٠,٨%	١٠,٩%
٥٠ فدان	٦	٤٣٠	٠,٢%	٧,٢%
١٠٠ فدان	٣	٤٣٧	٠,١%	٧,٣%
٦٠٠ فدان فأكثر	٢	١١٧٧	٠,١%	١٩,٧%
الجملــة	٢٨٠١	٥٩٨٤	١٠٠%	١٠٠%

ويتضـــح من الجدول السابق أن ٠,٤% من السكان كانوا يمتلكون ٣٤,٢%مـــن الأرض الزراعـــية، فـــى الوقت الذى كان فيه ٩٤,٣% من السكان يمتلكون ٣٥,٤% من الأرض الزراعية .

وقـــد أدى سوء توزيع الملكية الزراعية فى مصر إلى قيام مجتمع إقطاعى يستند على تركيز الجزء الأكبر من ملكية الأراضى الزراعية فى أيد محـــدودة لا تـــتجاوز النصف فى المائة من السكان، وتفتت باقى الملكيات الزراعـــية بين عدد كبير من صغار الملاك، فى الوقت الذى يوجد فيه عدد كبير جداً من الأجراء الزراعيين الذين لا يملكون شيئا .

هـــذا علاوة على «السلطات الواسعة غير المشروعة التى مارسها كبار الملاك الزراعيين على الفلاحين من صغار الملاك ومن الأجراء[1] .

ومن ناحية أخرى، انقسم المجتمع المصرى السابق على الثورة إلى

(١) الدكتور رفعت المحجوب: النظام الاشتراكى فى الـــ ج. ع. م. ص٨٢ .

ثلاث طبقات أساسية هى[١] :

١- طبقة كبار الملاك الزراعيين والرأسماليين :

وقد سيطرت هذه الطبقة على الحياة الاقتصادية والسياسية، نتيجة لاستئثارها بجزء كبير من الدخل القومى .

٢- طبقة الفلاحين والعمال :

وهـــى الطبقة الكبيرة العدد والمعدومة السلطة، نظرا لأنها محدودة الملكية والدخل .

٣- الطبقة المتوسطة :

وهى الطبقة المحدودة العدد، والمحدودة السلطة .

وهكذا يعتبر التخلف الاقتصادى والاجتماعى أحد الأسباب الرئيسية التى أدت إلى فشل تجربة الديمقراطية التقليدية فى ظل دستور سنة١٩٢٣.

ثانياً - الأحزاب السياسية :

ســاهمت الأحــزاب السياســية بنصــيب كبــير فى فشل التجربة الديمقراطــية فــى ظـل دستور سنة ١٩٢٣، ولإيضاح الدور الذى لعبته الأحزاب السياسية فى هذا الشأن نتعرض أولا لبيان أهم الأحزاب السياسية الــتى شــهدتها مصر فى هذه الفترة، لنخلص بعد ذلك إلى بيان الخصائص العامة للنظام الحزبى المصرى .

ولقــد تعددت الأحزاب السياسية فى مصر، إلا أن أهم هذه الأحزاب هى[٢] :

---

(١) راجع: الدكتور رفعت المحجوب: النظام الاشتراكى فى الـ ج. ع. م. ص٨٤ .

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع رسالة د. إبراهيم على صالح :

Le régime pol. de la R.A.U., p. 255 et s.

١- الحزب الوطنى :

أنشأه الزعيم الثائر مصطفى كامل سنة ١٩٠٧، ويتلخص برنامج الحـــزب فى المطالبة بالجلاء الفورى عن وادى النيل، وأنه لا مفاوضة قبل الجلاء.

وقد قاد هذا الحزب حركة النضال الوطنى حتى سنة ١٩١٤و حيث حظـــر نشـــاطه بقيام الحرب العالمية الأولى، وفى سنة ١٩١٩ ضم الحزب جهوده إلى جهود زعماء «الوفد المصرى» للمطالبة باستقلال البلاد .

وقد استنكر الحزب تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢، كما أعلن عدم موافقته على معاهدة سنة ١٩٣٦. إلا أن التصدع قد أصاب الحزب الوطنى ممـــا جعله يسير فى ركب الأحزاب الملكية الساعية إلى السلطة(١). فانقسم الحـــزب سنة ١٩٣٨ إلى جناحين: كان الجناح الأول بزعامة حافظ رمضان الذى اشترك فى وزارة محمد محمود الثانية سنة ١٩٣٨، أما الجناح الثانى فكان بزعامة عبد الرحمن الرافعى وقد ظل مخلصا لمبادئ الحزب .

وفى سنة ١٩٤٦ أعيدت وحدة الحزب باتفاق الجناحين المنفصلين، وســـاير الجناح الثانى الجناح الأول فى سياسته، فاشترك الحزب فى وزارة إبراهـــيم عبد الهادى باشا سنة ١٩٤٨، ووزارة حسين سرى باشا الثالثة سنة ١٩٤٩ .

وهكذا بدأ هذا الحزب وطنيا مخلصا لا يرضى بغير الجلاء، وانتهى ليصـــبح- باستثناء قلة من أعضائه- أحد أحزاب السراى التى تعتمد عليها لمحاربة حزب الأغلبية، وتحقيق سيطرة السراى على الحكم وتثبيت الاحتلال .

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع :

Ibrahim Ali Saleh : Le régime Pol. la R.A.U., 1966, P. 261.

٢- حزب الوفد :

مع أحداث ثورة سنة ١٩١٩، تألف «الوفد المصرى» بوصفه هيئة تمثل الشعب وتطالب بالاستقلال نيابة عنه. وقد تألف الوفد فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩١٨ برئاسة سعد زغلول، وعضوية كل من: على شعراوى، وعبدالعزيز فهمى، محمد محمود، أحمد لطفى السيد، عبد اللطيف المكباتى، ومحمد على علوبة.

ومع انتشار الثورة والتهاب الشعور الوطنى، ضم الوفد إلى عضويته أعضاء جددا يمثلون مختلف فئات وتجمعات الشعب، بحيث أصبح الوفد تكتلا شعبيا يسعى إلى تحقيق استقلال البلاد .

«ولما لم يكن لمثل هذا التكتل فلسفة معينة فى شئون الحكم ، فإن النتيجة الحتمية لذلك أن تعرض الوفد باستمرار، وفى كل خطوة كبيرة يخطوها، إلى الانشقاق سواء فى حياة سعد أو بعد وفاته[١] .

وقد حدث الانشقاق الأول فى حياة سعد زغلول، حيث كون خصوم سعد السياسيون حزباً جديداً باسم «حزب الأحرار الدستوريين» سنة ١٩٢٢[٢] برئاسة عدلى يكن، ثم تولى رئاسته عبد العزيز فهمى ومحمد محمود على التوالى .

وقد تكون هذا الحزب من كبار البورجوازيين المعتدلين[٣]، ولعب دوراً هاماً فى الاعتداء على الحياة الدستورية وتعطيلها .

---

(١) د. سليمان محمد الطماوى: ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، ١٩٦٤ص٢٧٨ .

(٢) يقول د. السيد صبرى أن حزب الأحرار الدستوريين قد تكون سنة ١٩٢٠، راجع مؤلفه: مبادئ القانون الدستورى ١٩٤٩ ص٧٣٨ .

(٣) **Adel Amer : les caudes de la faillete du systèm conatitutionnel Egyptien 1923- 1952- thèes 1955 p. 161.**

وحدث الانشقاق الثانى سنة ١٩٣٨، حيث قام أحمد ماهر وأنصاره بتكوين «الهيئة السعدية»، وكان هذا الحزب بدوره من أحزاب الأقلية التى اعتمدت على تأييد السراى، وكانت أداة لها فى تحقيق سيطرتها على الحكم.

ونتيجة للخلاف بين النحاس ومكرم عبيد، فصل مكرم عبيد من عضوية الوفد سنة ١٩٤٢، فقام بتكوين حزب «الكتملة الوفدية المستقلة»، وأصبح ذلك الحزب ثالث الأحزاب المنشقة على الوفد والتى استخدمتها السراى كأداة من أدواتها .

٣- حزب الاتحاد الشعبى :

تكون هذا الحزب من اندماج حزب الاتحاد مع حزب الشعب.

وقد تألف حزب الاتحاد فى يناير سنة ١٩٢٥ برئاسة يحيى إبراهيم باشا، وكان من الأحزاب الملكية التى تألفت بإيعاز السراى وبإشرافها .

أما حزب الشعب، فقد ألفة إسماعيل صدقى فى نوفمبر سنة ١٩٣٠، وكان من أحزاب السراى التى أشرفت على تكوينها وتحديد سياستها .

وإلى جانب الأحزاب الرئيسية السابقة كانت هناك مجموعة من الأحزاب الصغيرة ذات التأثير الضعيف فى الحياة السياسية المصرية، مثل حزب الفلاح، وحزب مصر الفتاة. هذا بالإضافة إلى التأثير الذى أحدثته حركة الإخوان المسلمين ثم الحركة الشيوعية فى الحياة السياسية فى مصر فى ذلك الوقت .

وباستعراض تاريخ الأحزاب السياسية فى مصر، يمكن القول إن النظام الحزبى المصرى قد تميز بالخصائص الثلاث التالية :

الخاصية الأولى – تعدد الأحزاب السياسية باختلاف الأشخاص:

تعدد الأحزاب السياسية فى مصر تعدداً لا يعبر عن الاختلاف

الأيديولوجـــى أو اخـــتلاف المصالح، بقدر ما يعبر عن اختلاف الأشخاص القائمين على رأس هذه الأحزاب، فمعظم هذه الأحزاب كان عبارة عن تجمع مجموعة من الأفراد حول شخصية تتمتع بالتأثير والنفوذ[١] .

ولذلـــك تشـــابهت برامج الأحزاب السياسية، وقد ظهر ذلك واضحاً عـــندما بدئ فى إعادة تشكيل هذه الأحزاب بناء على قانون تنظيم الأحزاب السياســـية الصادر فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢، فقد بلغ «عدد الأحزاب التى قدمـــت الإخطـــارات ستة عشر حزباً، تكاد برامجها تكون واحدة، وبرهنت بذلـــك على أنها كانت أداة انقسام وتفكك فى الجبهة القومية، وأن تكوينها قائم على الأشخاص لأعلى المبادئ»[٢] .

الخاصية الثانية – فشل الأحزاب السياسية فى تغيير البناء الاقتصادى والاجتماعى:

فشـــل الأحـــزاب السياســـية المصـــرية فى تغيير البناء الاقتصادى والاجـــتماعى للمجتمع، وذلك لعدم وجود برامج اجتماعية واقتصادية لهذه الأحـــزاب، علاوة على عدم قدرتها على إحداث هذا التغيير نظراً لأنها كانت تصل إلى الحكم غالباً تحت ضغط إنجلترا ووفقاً لرغبة السراى فى الاستفادة مـــن عدم اتفاقها[٣]، ومن السخرية أن حزب الأغلبية (الوفد) قد وصل إلى الحكـــم فـــى فبراير سنة ١٩٤٢ تنفيذاً لإنذار صادر من ممثل الاحتلال فى البلاد.

---

(١) راجع :

Adel Amer : Les causes de la faillete du systéme constitutionnel egyptien, p. 165-166.

(٢) عبد الرحمن الرافعى: ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، ١٩٥٩ ص٥٤ .

(٣) Ibrahim Ali Saleh : Le régime pol. de la R.A.U., 1966. p. 256.

الخاصية الثالثة - تأثير السراى على الأحزاب السياسية:

كانـت معظم الأحزاب المصرية أداة فى يد السراى، تستخدمها ضد حـزب الأغلبـية لتحقيق رغبة الملك (فؤاد ثم فاروق) فى ممارسة السلطة بعيداً عن مشاركة الشعب ورقابته .

وإذا كان حزب الاتحاد ثم حزب الشعب قد تكونا بإيعاز من السراى وبمسـاندتها، فـإن الأحزاب التى تكونت نتيجة انشقاق زعمائها عن حزب الوفـد قد ساهمت كلها بنصيب أو بآخر فى الاعتداء على الحياة الدستورية فى البلاد، والتآمر مع السراى ضد حزب الأغلبية .

وفـى الأربعينـيات تخلى قادة الحزب الوطنى عن مبادئهم السابقة فانضـم الحـزب الوطـنى إلى قائمة الأحزاب الملكية التى تناصر السراى وتبارك الاحتلال.

وهكذا يتضح لنا أن الأحزاب السياسية فى مصر كانت سبباً مباشراً وأساسياً فى فشل التجربة الديمقراطية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ .

ثالثاً - الاحتلال الإنجليزى والنظام الملكى :

أثبتـت تجـربة دسـتور سنة ١٩٢٣ «أنه لا يمكن أن يقوم نظام دستورى سليم فى ظل احتلال أجنبى»[(١)]، ويدلنا التاريخ على أن إنجلترا قد عارضـت مـنذ اللحظـة الأولـى فـى وضع دستور للبلاد يحقق حريتها واستقلالها، وتمثل أول تدخل فى الضغوط والتهديدات التى مارستها إنجلترا حتى توصلت إلى إلغاء النصين المتعلقين بالسودان وبلقب الملك .

وبعـد مقتل السير لى ستاك سنة ١٩٢٤ بالغت إنجلترا فى طلباتها

---

(١) د. سـليمان محمـد الطمـاوى: مـبادئ القـانون الدسـتورى المصرى والاتحاد ٥٨/١٩٦٠ ص١٨٣ .

غـير المشروعة مما أدى إلى عدم قبول الزعيم سعد زغلول لهذه الطلبات وتقديـم اسـتقالة الوزارة، فعهد الملك فؤاد إلى أحمد زيور بتأليف وزارة جديـدة قامت بتعطيل الحياة الدستورية فى البلاد، وبذلك كانت إنجلترا سبباً مباشراً فى أزمة الدستور الأولى .

كذلـك كانـت إنجلـترا سبباً فى أزمة الدستور الثالثة بطريق غير مباشـر، حيث أدى فشل المفاوضات بينها وبين وزارة النحاس إلى استقالة هـذه الوزارة وإسناد الوزارة إلى صدقى الذى قاد المؤامرة ضد الدستور، فكانت أزمة الدستور الثالثة .

ولقد مارست إنجلترا دورها فى الاعتداء على الحياة الدستورية عن طـريق الضغط الخفى وبالتآمر مع السراى فى أغلب الحالات، وفى حالات أخـرى مارسـت إنجلـترا ضغطها علنا وضد رغبة السراى كما حدث فى فبراير سنة ١٩٤٢ .

وجملة القول أن الاحتلال الإنجليزى كان من العوامل الأساسية التى أدت إلـى فشـل الـتجربة الديمقراطية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣، كذلك سـاهمت السـراى بـدور بارز فى الاعتداء على الدستور، فقد ورث فؤاد وفاروق الميل إلى الاستبداد والحكم المطلق عن محمد على مؤسس الأسرة المالكـة فى مصر[١]، وبذلك يتنافى قيام نظام ديمقراطى فى البلاد مع ميول وتطلعات ملوك هذه الأسرة .

ولقد عطل الملك فؤاد صدور الدستور، كما تآمر ضده فعطل الحياة النيابـية أكثر من مرة، بل وألغى الدستور كلية سنة ١٩٣٠ ليأتى بدستور جديد يقرر له سلطات أوسع من تلك التى يقررها له دستور سنة ١٩٢٣.

---

(١) لا يقلل ذلك من تقديرنا لدور محمد على فى بناء مصر الحديثة.

وجـاء فـاروق إلـى الحكـم فجعل من الدستور والوزارات لعبته المفضـلة، فكـان يحـل مجلـس النواب ويغير الوزارات دون أى احترام لنصوص الدستور أو لرغبات الشعب .

وبالغـت السراى فى كيدها للحياة الدستورية فى البلاد، فاصطنعت أحزاباً سياسية اتخذت منها أداة للاعتداء على الدستور، وإبعاد الشعب عن المشاركة فى السلطة .

وباختصـار، فـإن ملوك مصر وصنائعهم قد لعبوا دوراً بارزاً فى إفشال التجربة الديمقراطية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ .

* * *

وهكـذا يتضـح لنا أن التخلف الاقتصادى والاجتماعى من ناحية، والأحزاب السياسية المصرية من ناحية ثانية، والاحتلال الإنجليزى والنظام الملكـى من ناحية ثالثة: كانت كلها أسباباً مباشرة أدت إلى عدم الاستقرار السياسـى فى ظل النظام الذى أقامه دستور سنة ١٩٢٣، مما أعاق الشعب المصـرى عـن تحقـيق التقدم والرفاهية لكل أبنائه، لذلك قامت ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

الفصل الثانى

السلطات العامة والعلاقة بينها

(النظام البرلمانى)

أخـذ دستور سنة ١٩٢٣ بالنظام البرلمانى، ويتضح ذلك من تنظيم الدسـتور للسـلطات العامة وتحديده لاختصاصات هذه السلطات ثم العلاقة التى تربط بينها .

وللإلمـام بعناصر النظام البرلمانى الذى أقامه دستور سنة ١٩٢٣ فـى مصر، فسنعرض تكوين السلطات العامة ثم العلاقة بين هذه السلطات، وذلك فى مبحثين كما يلى :

المبحث الأول

تكوين السلطات العامة

أقـام دسـتور سنة ١٩٢٣ سلطات ثلاث هى: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، ثم السلطة القضائية .

أولاً - السلطة التشريعية :

يـنص الدستور على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالإشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب (م٢٤) ، ومن ثم فإن أى قانون لا يصدر إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك (م٢٥) .

وعلى ذلك فإن السلطة التشريعية ليست من اختصاص شخص واحد أو هيـئة واحـدة، إنها سلطة مركبة يشترك فيها الملك ومجلسا البرلمان، وذلك على الوجه التالى :

١- الملك :

تتمثل اختصاصات الملك التشريعية فى حق اقتراح القوانين (م٢٨)، وحق التصديق عليها (م٢٥)، ثم حق إصدارها (م٢٦) .

وفيما يتعلق بحق اقتراح القوانين، أخذ الدستور المصرى بحق الاقتراح المشترك، فمنح حق اقتراح القوانين لكل من الملك ومجلس الشيوخ والنواب. وإذا كان الدستور قد قصر حق اقتراح القوانين على الملك ومجلس النواب إذا تعلق القانون بالضرائب أو زيادتها، إلا أن هذا الاستثناء لا ينفى أخذ الدستور بمبدأ الاقتراح المشترك. ومع تسلمينا بأهمية حق الاقتراح وبأنه يلعب دوراً أساسياً فى عملية التشريع، إلا أننا نتفق مع الرأى القائل بأن الاقتراح ليس القانون ذاته وأنه لا يحمل صفة القرار التشريعى البحت، وبالتالى فإن الاقتراح يعد من قبيل الأعمال التحضيرية للقانون، وهو لا يكتسب صفة الإلزام القانونى إلا بموافقة البرلمان الذى له وحده حق التقرير التشريعى[١] .

كذلك ينص الدستور على حق الملك فى التصديق على القوانين[٢]،

---

(١) راجع تفصيلات هذا الراى فى مؤلف د. السيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى ١٩٤٩، ص٣٢٦، ٣٢٧ .

وفيما يتعلق بإجراءات اقتراح القوانين من جانب السلطة التنفيذية، واستردادها والترتيب الواجب فى تقديم مشروعات القوانين، راجع مؤلف د. عثمان خليل: النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ص١٣٠ وما بعدها

(٢) ورد النص على حق التصديق بالصيغة الآتية :

- مادة ٢٤- السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب .
- مادة ٢٥- لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك.
- مادة ٣٤- الملك يصدق على القوانين ويصدرها .(=)

ولكن ما طبيعة هذا الحق ؟

لقد اختلف الفقه حول طبيعة حق التصديق الملكى على ضوء نصوص دستور سنة ١٩٢٣، فانقسم إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول – حق الملك فى التصديق على القوانين حق مطلق :

ذهب هذا الاتجاه إلى القول بأن اشتراك الملك فى السلطة التشريعية يعتبر «اشتراكا تاماً فيشمل الاقتراح والتعاون فى عمل القوانين وحرية الرأى النهائى بالتصديق على القوانين أو الاعتراض عليها وإعادتها للسلطة التشريعية»[١] .

أى أن أنصار هذا الاتجاه يرون أن حق التصديق فى دستور سنة ١٩٢٣ يعتبر حقاً مطلقاً، يعطى للملك حرية الرأى النهائى بالتصديق على القوانين أو الاعتراض عليها، وهو الأمر الذى يخالف صريح نص المادة ٣٦ من الدستور .

(=) – مادة ٣٥- إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده فى مدى شهر لاعادة النظر فيه .

فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر .

– مادة ٣٦- إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدره فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه، فإذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدره .

(١) مصطفى صادق ووايت إبراهيم : مبادئ القانون الدستورى المصرى والمقارن ١٩٢٥ ص١٧٥ .

الاتجاه الثانى – حق الملك فى التصديق على القوانين هو مجرد حق اعتراض :

يتزعم هذا الاتجاه المرحوم د. السيد صبرى[١] حيث يذهب إلى القول- بحق- بأن النصوص المتعلقة بالتصديق فى الدستور المصرى تنقسم إلى مجموعتين :

المجموعة الأولى: وهى نصوص المواد ٢٤ و٢٥ و٣٤ وهى مجموعة النصوص التى تنشئ حق التصديق .

المجموعة الثانية: وهى نصوص المادتين ٣٥ و٣٦ وهى تلغى حق التصديق، خصوصاً نص المادة ٣٦ التى يتضح منها أن الملك لم يعد له حق التقرير وإنما له حق المنع المؤقت للقوانين .

وينتهى المرحوم الدكتور/ السيد صبرى إلى القول بأن حق التصديق لا وجود له فى الدستور، وأن البرلمان هو السلطة التشريعية الوحيدة لأنه هو وحده الذى يعمل القانون .

وعلى ذلك انتهت غالبية الفقه[٢] إلى القول بأن حق التصديق فى دستور سنة ١٩٢٣ هو فى حقيقته مجرد حق اعتراض، وأن هذا الاعتراض ينتهى بموافقة البرلمان بأغلبية الثلثين على مشروع القانون المعترض عليه، أو بالموافقة عليه بالأغلبية المطلقة فى دورة أخرى، مما

---

(١) راجع تفصيلات هذا الرأى مدعما بالحجج المستمدة من محاضر لجنة وضع الدستور فى مؤلف د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى ١٩٤٩ ص٣٣٥ وما بعدها .

(٢) راجع على سبيل المثال :

- د. أنور مصطفى الاهوانى: رئيس الدولة فى النظام الديمقراطى ١٩٤٥، ص٢٥١ .
- د. محمد كامل ليلة: القانون الدستورى ١٩٦٧ ص٣٥٥ وما بعدها .

يــؤدى إلـــى القـــول بأن حق الاعتراض فى دستور سنة ١٩٢٣ هو «حق اعتراض توقيفى مؤقت»(١)، هذا مع ملاحظة أن للملك حق اعتراض مطلقاً فيما يتعلق بتعديل الدستور (م١٥٧).

كذلــك عهد الدستور إلى الملك بسلطة إصدار القوانين، ونص على ذلــك صــراحة فى المادة ٢٦، كما أشار إليه فى المواد ٣٤ و٣٥ و٣٦ . وبمــراجعة نصوص هذه المواد يتبين لنا أن دستور سنة ١٩٢٣ لا يعتبر الإصدار من قبيل المشاركة فى الإرادة التشريعية، لأن القوانين تكتسب قوة القانون قبل إصدارها، ويتضح ذلك من العبارة الأخيرة من المادة ٣٦ التى تقـــول «... فإذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدره .

وهكـــذا يتضـــح لـــنا من استعراض حق الملك فى اقتراح القوانين والتصـــديق علـــيها وإصـــدارها أن الملـــك وإن كـــان يشارك فى السلطة التشريعية، إلا أن هذه المشاركة ليست على قدم المساواة مع البرلمان، لأن البرلمان هو الذى يتمتع بحق التقرير التشريعى طبقاً لنصوص الدستور .

٢- البرلمان :

يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب (م٧٣).

ويؤلـــف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام (م٧٤)، ومدة العضوية فى مجلـــس الشـــيوخ عشـــر ســـنوات، على أن يتم التجديد النصفى للأعضاء المعينين والمنتخبين كل خمس سنوات .

---

(١) د. محسن خليل: النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة، ٥٩/٦٠ ص١٧٦ وما بعدها .

أمـــا مجلـــس النواب فيؤلف من أعضاء منتخبين جميعهم بالاقتراع العام (م٨٢)، وذلك لمدة خمس سنوات.

وقــد نــص الدستور على أن عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها (م٩١)، كمـــا أكد عدم مسئولية أعضاء البرلمان بالنص على أنه «لا يجوز مؤاخـــذة أعضـــاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء داخل المجلس» (م١٠٩)، كذلــك نــص علـــى مـــبدأ الحصانة البرلمانية لأعضاء البرلمان (م١١٠) .

وبالرغم من اختلاف تكوين مجلس الشيوخ عن مجلس النواب، فقد أخــذ دســتور ســنة ١٩٢٣- أساسا- بمبدأ المساواة فى الاختصاص بين المجلسين.

وبمـــراجعة نصوص الدستور يتضح لنا أن البرلمان يقوم بوظائف ثلاث هى: الوظيفة التشريعية، والوظيفة المالية، ثم الوظيفة السياسية :

١- أمـــا الوظـــيفة التشريعية فقد تقررت بمقتضى نص المادة ٢٨ الـــتى تقضـــى بـــأن حق اقتراح القوانين للملك ومجلس الشيوخ ومجلس الـــنواب، باســـتثناء اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها فيكون قاصراً على الملـــك ومجلـــس النواب، كذلك تؤكد المادة ١٠٤حق كل من المجلسين فى تقريـــر أى مشـــروع قانون، علاوة على حقهما فى «التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات» .

وبمـــراجعة النصوص المتعلقة باختصاصات الملك التشريعية بتلك الـــتى تـــتعلق باختصاصـــات الـــبرلمان، يتضح لنا أن البرلمان هو صاحب الســـلطة النهائية فى تقرير القوانين، لأنه يملك سلطة إقرار أى قانون حتى ولو لم ينل هذا القانون موافقة الملك .

٢- وتتضمن الوظيفة المالية للبرلمان ما يلى :

- تقرير الضرائب :

فإنشاء الضرائب أو زيادتها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، أما أداء الرسوم والأموال فيجوز أن يكون بناء على قانون (م١٣٤) .

كذلك لا يجوز الإعفاء من أداء الضرائب إلا بقانون (م١٣٥).

- تقرير المعاشات أو التعويضات أو الإعانات أو المكافآت :

حيث تنص المادة ١٣٦ على أنه «لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو إعانة أو مكافأة إلا فى حدود القانون» .

- تقرير القروض والتعهدات المالية والامتيازات والاحتكارات :

تشترط المادة ١٣٧ من الدستور موافقة البرلمان لعقد أية قرض أو تعهدات مالية، كما تنص على أنه لا يجوز منح أى التزام أو احتكار إلا بقانون .

- اعتماد الميزانية :

تكلم الدستور عن الأحكام الخاصة بالميزانية فى المواد من ١٣٨ إلى ١٤٥، وفى المادة ١٦٦. ويفهم من مجموع هذه النصوص ضرورة تقديم الميزانية السنوية للبرلمان للموافقة عليها، كما تلزم موافقة البرلمان على أية اعتمادات إضافية، علاوة على النص على ضرورة اعتماد البرلمان للحساب الختامى الذى يجب أن يقدم فى أول كل دور انعقاد عادى له.

٣- أما الوظيفة السياسية للبرلمان، فتتلخص فى السؤال، والاستجواب، ثم المسئولية الوزارية. وستعالج هذه الوظيفة تفصيلا عند كلامنا عن العلاقة بين السلطات العامة .

وعلـــى ذلك يكون دستور سنة ١٩٢٣ قد خرج على مبدأ المساواة فى الاختصاص بين المجلسين فى ثلاث حالات هى :

الحالة الأولى : **المسئولية الوزارية وسحب الثقة** :

وتتمـــثل فـــى مســئولية الوزراء التضامنية والفردية أمام مجلس النواب فقط (م٦١)، علاوة على حق هذا المجلس وحده فى سحب الثقة من الوزارة أو من أحد الوزراء (م٦٥) .

الحالة الثانية – اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها :

وتتمثل فى قصر حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها على الملك ومجلس النواب فقط (م٢٨) .

الحالة الثالثة : **أولوية مناقشة الميزانية وتقريرها** :

وتتمـــثل فـــى نـــص المـــادة ١٣٩ الذى يشترط مناقشة الميزانية وتقريرها بمجلس النواب أولاً .

ثانياً : **السلطة التنفيذية** :

تـــنص المـــادة ٢٩ علـــى أن « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حـــدود هذا الدستور»، أما المادة ٤٨ فتنص على أن «الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه» .

ويتضـــح مـــن هذين النصين أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أخذ بمبدأ «ثنائية السلطة التنفيذية» .

وعلـــى خـــلاف أســـس الـــنظام الـــبرلمانى، قرر الدستور بعض الاختصاصات التى يباشرها الملك بصفته الشخصية ، أما باقى الاختصاصات فيمارسها الملك بواسطة الوزارة التى تكون مسئولة عنها أمام البرلمان .

وتـتلخص اختصاصات الملك التى يباشرها بصفته الشخصية فيما يلى[1]:

أ- تعييـن كبار الموظفين، مثل كبار رجال الدين وموظفى الحاشية الملكية ورئيس الوزراء .

ب- قيادة الجيش وتعيين ضباطه (م٤٦) .

ج- حق العفو البسيط أو تخفيض العقوبة (م٤٣٩) .

د - إنشاء ومنح الرتب والنياشين (م٤٣) .

هـ- تعيين الممثلين السياسيين وإقالتهم (م٤٩) .

و- حقـوق الملـك الـتى يباشرها باعتباره رئيسا للأسرة المالكة والمنصوص عليها فى القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ (م١٥٣) .

وتجدر الإشارة إلى أن الملك يمارس تلك الاختصاصات طبقا لأحكام الدستور والقوانين.

أما اختصاصات الملك التى يباشرها بواسطة وزرائه فتتلخص فيما يلى[2] :

أ - ترتيب المصالح العامة (م٤٤).

ب- تعيين الموظفين وعزلهم طبقا لأحكام القانون (م٤٤) .

ج- إعلان الأحكام العرفية (م٤٥) .

د- إعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات (م٤٦) .

---

(١) لمـزيد مـن التفاصـيل، راجع مؤلف د. محسن خليل: النظام الدستورى فى مصر والج. ع، م. ٥٩/٦٠ ص١٨.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع: د. عثمان: النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ص٢٨٦ وما بعدها .

- د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستورى ١٩٥٢ ص٥٣٧ وما بعدها .

هـ- إصدار اللوائح بأنواعها المختلفة، وهذه اللوائح هى :

- اللوائح التكميلية أو التنفيذية (م٣٧) .
- اللوائح المستقلة والتى تشمل اللوائح المنظمة للمصالح العامة ثم لوائح البوليس[1] .
- لوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين (م٤١) .

ثالثاً - السلطة القضائية :

قرر دستور سنة ١٩٢٣ صراحة اعتبار القضاء سلطة ثالثة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنص فى المادة ٣٠ على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، كما خصص الفصل الرابع من الباب الثالث (الخاص بالسلطات) للكلام عن المبادئ العامة التى تحكم السلطة القضائية. وتتلخص هذه المبادئ فيما يلى:

- استقلال القضاة وعدم جواز تدخل أى سلطة حكومية فى قضائهم (م١٢٤) .
- يرتب القانون جهات القضاء ويحدد اختصاصها (م١٢٥) .
- يكون تعيين القضاة ورجال النيابة العمومية وعزلهم وفقا للشروط التى يقررها القانون (م١٢٦ و١٢٧ و١٢٨) .

وهكذا نظم الدستور السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وحدد اختصاصات كل منها، كما حدد العلاقة التى تربط هذه السلطات الثلاث، فما هى القواعد التى تحكم هذه العلاقة ؟

---

(١) لقد ثار جدل كبير بين الفقهاء المصريين حول أساس سلطة إصدار لوائح البوليس، وانتهى الرأى الراجح إلى تأسيس هذه السلطة على أساس العرف.
لمزيد من التفاصيل، راجع رسالة د. أنور مصطفى الأهوانى: رئيس الدولة فى النظام الديمقراطى، ص٢٨٣ وما بعدها .

المبحث الثانى

العلاقة بين السلطات العامة

تتمثل خصائص النظام البرلمانى التقليدى[١]، فى ثنائية السلطة التنفيذية مما يؤدى إلى تجريد رئيس الدولة من سلطاته، والتوازن بين السلطات مما يؤدى إلى الفصل النسبى بين هذه السلطات. وقد انتهينا إلى القول بأن النظام البرلمانى التقليدى إنما يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات إذ يقيم نوعا من التوازن بين السلطات يحقق تعاون السلطات واستقلالها فى وقت واحد .

ويجمع الفقه الدستورى المصرى[٢] على أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أخذ بالنظام البرلمانى التقليدى بخصائصه السابقة، ويتضح ذلك من مراجعة النصوص التى خصصها الدستور لتحديد العلاقة بين السلطات العامة، حيث يفهم من هذه النصوص ما يلى :

١- ثنائية السلطة التنفيذية :

أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بقاعدة ثنائية السلطة التنفيذية وبكل النتائج المترتبة على الآخذ بها، فيوجد على رأس الدولة ملك غير مسئول يتمتع بسلطات اسمية تمارس بواسطة مجلس وزراء مسئول أمام البرلمان.

وبقاء رئيس الدولة (الملك) لا يتوقف على موافقة البرلمان، حيث

---

(١) راجع رسالتنا، سابق الإشارة إليها، صفحة ٢٢١ وما بعدها .

(٢) راجع على سبيل المثال :

- د. عثمان خليل: النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ص٣١١ وما بعدها .
- د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستورى ١٩٥٢ ص٥٥٩ وما بعدها .

نصت المـادة الأولـى من الدستور على أن حكومة مصر ملكية وراثية، وحددت المـادة ٣٢ قاعدة توارث العرش بالنص على أن عرش المملكة المصرية وراثي في أسرة محمد علي.

وتكـون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر في ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠هـ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢م) .

ومن ناحية أخرى أكدت المادة ٣٣ من الدستور أن الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس، ويرتب الفقه على قاعدة صيانة ذات الملك نتائج هامة[1]: حيث يترتب عليها مسئولية الملك مسئولية جنائية من ناحيـة. ومن ناحية ثانية، لا يسأل الملك سياسياً بل يسأل الوزراء عن أي عمـل مـن أعمال الحكم يقوم بها الملك. ومن ناحية ثالثة، لا يسأل الملك مدنياً إلا في حالة المسئولية المترتبة على إدارة أمواله الخاصة، وفي هذه الحالة ترفع الدعوى ضد مدير الدائرة الخاصة الملكية. ومن ناحية رابعة ، أخيرة، تعتبر أموال التاج من الأموال العامة بحيث لا يجوز الحجز عليها أو بيعها .

ويترتـب علـى مـبدأ عـدم مسئولية الملك انتقال المسئولية إلى الحكومـة أو الوزير المختص، لذلك يستلزم الدستور توقيع رئيس الوزراء والـوزراء المختصين إلى جانب توقيعات الملك، فتنص المادة ٦٠ على أن «توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون» .

وتنتقل سلطة الحكم إلى مجلس الوزراء تطبيقاً لقاعدة «حيث توجد

---

(١) راجـع- د. وحـيد رأفت و د. وايت إبراهيم: القانون الدستوري ١٩٣٧ ص٥٤٤، ٥٤٥ .

المسئولية توجد السلطة»، ولذلك تنص المادة ٥٧ من الدستور على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة»، كما تؤكد المادة ٦١ مبدأ المسئولية الجماعية والفردية للوزراء فتنص على أن الوزراء مسئولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته .

٢- الفصل المرن بين السلطات :

أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بقاعدة الفصل المرن بين السلطات، فأوجد نوعا من التعاون بين السلطات خصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: فالتشريع وإن كان من عمل البرلمان أصلا، إلا أن السلطة التنفيذية تساهم فى عمل التشريعات بما قرره الدستور لها من حق اقتراح القوانين (م٢٨)، وحق التصديق عليها (م٢٥ و ٢٨) ، وحق إصدارها (م٢٦)، وذلك علاوة على حق السلطة التنفيذية فى إصدار اللوائح (مواد ٣٧ و٤١ و٤٤) .

ومن ناحية أخرى، إذا كانت الإدارة والتنفيذ من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أن الدستور قد سمح للسلطة التشريعية بالتدخل فى أعمال السلطة التنفيذية وذلك بما قرره من حق أعضاء البرلمان فى توجيه أسئلة أو استجوابات إلى الوزراء (م١٠٧)، وما نص عليه الدستور فى المادة ١٠٨ من حق كل مجلس فى إجراء تحقيق «ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه»، وذلك كله علاوة على ما يقضى به الدستور من المسئولية السياسية للحكومة عن أعمالها، وتطلب موافقة البرلمان على الميزانية العامة للدولة، وحق التصديق على المعاهدات .

٣- التوازن بين السلطات :

وأخيراً أقام دستور سنة ١٩٢٣ نوعا من التوازن بين السلطتين

التنفيذية والتشريعية، وذلك بما قرره من وسائل متبادلة تؤثر بها كل سلطة على أعمال السلطة الأخرى .

أولاً – وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

فقــرر الدستور حق السلطة التنفيذية فى دعوة البرلمان للاجتماع وفض الدورة (م٩٦)، وحقها فى دعوة البرلمان إلى اجتماعات غير عادية (م٤٠). كذلــك قــرر الدســتور حق الوزراء فى حضور اجتماعات أى من المجلســين وحقهــم فى أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام (م٦٣)، وذلك علاوة علـــى ما تنص عليه المادة ٣٨ من أن «للملك حق حل مجلس النواب»، إلا أن حق الحل هذا مقيد بشرطين :

الشرط الأول: يجب أن يشتمل الأمر الصادر بحل مجلس النواب على الدعوة لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين، على أن يدعى المجلس الجديد للاجتماع فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب (م٨٩) .

الشرط الثانى: تنص المادة ٨٨ على أنه « إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر».

ثانياً – وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

أمـــا الســـلطة التشريعية فيمكنها التأثير على السلطة التنفيذية بما قرره الدستور لها من حق توجيه الأسئلة والاستجوابات (م١٠٨٧)، وحقها فى إجراء تحقيقات برلمانية (م١٠٨)، كما قرر الدستور أن لمجلس النواب حـــق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم (م٦٦)، وذلـــك علاوة على ما قررته المادة ٦٥ من وجوب استقالة الوزارة إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها، أما إذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء فيجب عليه اعتزال الوزارة.

وهـذا عن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما العلاقة بيـن هاتيـن السـلطتين والسلطة القضائية فقد تحددت أيضاً على أساس مراعاة مبدأ الفصل المرن مع التعاون والتآزر بين السلطات الثلاث[١] .

فـرغم اسـتقلال السـلطة القضـائية والفصل بينها وبين السلطة التنفـيذية، إلا أن ذلـك لـم يحل دون تقرير رقابة متبادلة بين السلطتين: وتتمـثل رقابة السلطة التنفيذية فى حق الأولى فى تعيين القضاة وترقيتهم وتأديـبهم وعزلهم وذلك فى الحدود القانونية المقررة (م١٢٦-١٢٨)، كما تتمـتع السلطة التنفيذية بحق العقوبة (م٤٣). أما السلطة القضائية فتباشر رقابـتها على أعمال السلطة التنفيذية فى حدود القواعد المتعلقة بمسئولية الدولة عن إعمالها أمام القضاء، وذلك طبقا لأحكام القانون الإدارى.

كذلك لم يحل الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية، وتخصص كـل مـنهما فى أداء وظيفتها، لم يحل ذلك دون قيام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين: وتتمثل رقابة السلطة التشريعية على السلطة القضائية فيما يمارسـه الـبرلمان من إشراف تشريعى على القضاء، وذلك على حقه فى العفو الشامل (م١٥٢). أما رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية فتتمـثل فيما تقرر فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ من حق المحاكم فى الرقابة على دستورية القوانين، سواء من حيث الشكل أو من حيث الموضوع.

وهكذا يتضح لنا أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أقام نظاما برلمانيا يتفق مـع خصـائص النظام البرلمانى التقليدى، فحدد العلاقة بين السلطات على أساس الفصل المرن مع قيام التعاون وتبادل الرقابة فيما بينها.

---

(١) لمـزيد مـن التفصـيل، راجع مؤلف د. عثمان خليل: النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ص٣١١ وما بعدها.

الفصل الثالث

مفهوم الحقوق والحريات

يعتبر دستور سنة ١٩٢٣ أول دستور مصرى يتضمن بيانا مفصلا بالحقوق والحريات العامة، حيث خلت القوانين النظامية والأساسية السابقة عليه من أى بيان تفصيلى يوضح حقوق المصريين وحرياتهم، لذلك يمكن وصف دستور سنة ١٩٢٣ بأنه دستور ديمقراطى نظراً لتضمنه الحقوق والحريات التقليدية، علاوة على تقريره مشاركة الشعب فى ممارسة السلطة.

وقد فصل الدستور أحكام الحقوق والحريات العامة فى الباب الثانى تحت عنوان «فى حقوق المصريين وواجباتهم» وذلك فى المواد من ٢ إلى ٢٢ منه. ويمكن تقسيم الحقوق والحريات التى نص عليها الدستور إلى مجموعتين أساسيتين، هما :

المجموعة الأولى - الحريات الفردية :

وهى مجموعة الحقوق والحريات المتعلقة بالنشاط الفردى، والتى يطلق عليها بعض رجال الفقه اصطلاح حريات- حدود أو قيود، لأنها تتضمن قيوداً على نشاط الدولة لصالح الفرد ونشاطه وتشتمل هذه المجموعة على ثلاث طوائف هى :

الطائفة الأولى : الحريات الشخصية أو الحريات المدنية، وتتضمن :

١- حق الأمن :

حرص دستور سنة ١٩٢٣ على تقرير حق الأمن للمواطن المصرى، وذلك بما قرره من كفالة الحرية الشخصية (م٤)، وعدم جواز

القبض على أى إنسان أو حبسه إلا وفقا لأحكام القانون (م٥)، وذلك علاوة على تقريره مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية وأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على القانون (م٦) .

٢- حرمة المسكن :

كذلك حرص الدستور على ضمان حرمة المسكن، فأكد أن «للمنازل حـرمة فـلا يجـوز دخولهـا إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه (م٨) .

٣- حرية التنقل :

وهـو مـا يطلـق عليه اصطلاح حرية الغدو والرواح، وقد كفلها الدستور بما قرره فى المادة السابقة من أنه «.... لا يجوز أن يحظر على مصـرى الإقامـة فـى جهة ما ولا أن يلزم الإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون» .

٤- سرية المراسلات :

حـرص الدستور على ضمان سرية المراسلات، وذلك بما قرره فى المادة الحادية عشرة من أنه «لا يجوز إفشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية إلا فى الأحوال المبينة فى القانون» .

ويلاحظ أن الدستور لم يتعرض للحريات الأسرية أو العائلية والتى تعـنى مسـائل الـزواج والطلاق وتربية الأبناء، وذلك أمر بديهى فى بلد يخضع كل سكانه لديانات سماوية تنظم هذه المسائل تنظيما دقيقا .

الطائفـة الثانـية : الحريات الاقتصادية، «وتتمثل فى حرية التملك وحـرية الـتجارة والصناعة» إلا أن دستور سنة ١٩٢٣ لم ينص إلا على حماية حق الملكية فقط،، ولم يتعرض لحرية التجارة أو الصناعة وإن كان

يمكـــن القول بها على أساس الفلسفة العامة التى تحكم الحقوق والحريات التى أوردها الدستور .

ويســـبغ الدستور حماية كاملة على حق الملكية، فينص فى المادة العاشرة على أن «عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة»، كما يؤكد فى المـــادة التاسعة على أن «للملكية حرمة، فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المـــنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا» .

الطائفة الثالثة : الحريات الفكرية، وتتضمن :

١- الحرية الدينية :

كفـــل الدســـتور الحـــرية الدينية بما تشتمل عليه من حرية العقيدة وحـــرية القيام بالشعائر الدينية، فنصت المادة ١٢ على أن «حرية الاعتقاد مطلقـــة»، كما نصت المادة ١٣ على أن «تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديـــان والعقائد طبقا لعادات المرعية فى الديار المصرية، على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب» .

٢- حرية الرأى :

تعتبر حرية الرأى من الحريات الأساسية التى لابد من النص عليها وكفالتها فى أى نظام ديمقراطى، لذلك حرص دستور ١٩٢٣ على تأكيد أن «حـــرية الـــرأى مكفولـــة» (م١٤)، كمـــا كفل الدستور حق كل إنسان فى الإعـــراب «عن فكره بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون» .

حرية التعليم :

كفـــل الدستور حرية التعليم بالنص على أن «التعليم حر ما لم يخل

بالـنظام العام أو ينافى الآداب» (م١٧)، ومن ناحية أخرى حرص الدستور على أن يكفل حداً أدنى من التعليم للمصريين، فنص على أن «التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات. وهو مجانى فى المكاتب العامة» (م١٩).

المجموعة الثانية - الحريات السياسية:

وهـى مجموعـة الحقـوق أو الحريات التى يطلق عليها اصطلاح الحريات السياسية نظراً لتغلب الطابع السياسى عليها، وتشمل :

١- حرية الصحافة :

الواقـع أن حـرية الصحافة يمكن النظر إليها من زاويتين: فيمكن اعتـبارها من قبيل الحريات الفكرية، كما يمكن اعتبارها من قبيل الحريات السياسـية. وعلـى العموم فقد حرص دستور سنة ١٩٢٣ على تأكيد مبدأ حـرية الصـحافة وإن كان قد أخضع هذه الحرية لما يحدده القانون وذلك نظراً لما تمارسه الصحافة من تأثير ضخم فى الرأى العام. وتأكيداً لكل ذلك نصـت المادة ١٥ على أن «الصحافة حرة فى حدود القانون والرقابة على الصـحف محظـورة وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإدارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى» .

٢- حرية الاجتماع :

كفـل الدسـتور حـق المصـريين فى الاجتماع، كما كفل لهم حق الاجـتماعات العامـة فى حدود القانون، وتؤكد المادة ٢٠ ذلك حيث تقول «للمصـريين حـق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا. وليس لأحـد مـن رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى إشعاره. ولكـن هـذا الحكـم لا يجرى على الاجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون، كما أنه لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى» .

٣- حرية تكوين الجمعيات :

كذلك كفل الدستور حق المصريين فى تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، فنصت المادة ٢١ على ما يلى: «للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون» .

وأخيراً فقد حرص الدستور على أن يخضع كل هذه الحقوق والحريات لقاعدة أساسية هى المساواة بين المصريين فى التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات (م٣)، ويتلخص مضمون هذه المساواة فى:

- المساواة فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .
- المساواة أمام القانون .
- المساواة أمام الواجبات والتكاليف العام .
- المساواة أمام الوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية .

إلا أن المساواة التى تنص عليها المادة الثالثة من الدستور هى مساواة قانونية وليست مساواة فعلية أو واقعية، وبالتالى فإن الدستور لم يهتم بعدم المساواة الفعلية الناتج عن اختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتى يترتب عليها الإخلال الفعلى بمبدأ المساواة القانونية .

وبمراجعة مضمون الحقوق والحريات التى نص عليها دستور سنة ١٩٢٣، نلاحظ ما يلى :

أولاً - عدم النص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية :

يلاحظ أن الدستور لم ينص على أى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كالحق فى العمل أو الضمان الاجتماعى ... الخ، وذلك باستثناء النص الوارد فى المادة ١٩ الذى يجعل التعليم الأولى إلزامياً للمصريين من بنين وبنات علاوة على مجانيته فى المكاتب العامة، مما قد

يفهم منه التزام الدولة بإيجاد المدارس الأولية اللازمة حتى يمكن أن يكون التعليم الأولى إلزامياً لكل المصريين .

وعلـــى ذلك- وباســتثناء مــا ورد بالمــادة ١٩- تعتـــبر الحقوق والحريات التى نص عليها دستور سنة ١٩٢٣ من قبيل الحقوق والحريات التقلــيدية الــتى تضــمنتها إعلانات حقوق الإنسان والمواطن منذ الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ .

ثانياً - عدم تدخل الدولة :

قلنا إن الحقوق والحريات المنصوص عليها فى دستور سنة ١٩٢٣ تعتبر من قبيل الحقوق والحريات التقليدية، ولذلك تتميز هذه الحقوق بأنها حقوق سلبية، بمعنى أنها لا تتطلب تدخل الدولة لإمكان ممارستها أو التمتع بهــا. وبالــتالى فإن هذه الحقوق لا تضع أى التزامات على عائق الدولة، والأمــر الوحيد الذى تلتزم به سلطة الدولة هو امتناعها عن إتيان أى أمر ينافى هذه الحقوق أو تلك الحريات .

وهذه الملاحظة تنطبق على كل الحقوق والحريات المنصوص عليها فــى الدســتور باستثناء ما نصت عليه المادة ١٩ فيما يتعلق بحق التعليم، حيــث يفهــم منها التزام الدولة بتوفير المدارس الأولية اللازمة كى يكون التعليم الأولى إلزامياً لكل المصريين .

ثالثاً - ضمانات الحقوق والحريات :

تكفــل الدستور بتوفير ضمانات معينة للحقوق والحريات التى نص علــيها: وتتمثل أولى هذه الضمانات فى تقريره لمبدأ المساواة، حيث نصت المــادة الثالثة على ما يلى «المصريون لدى القانون سواء. وهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية» .

وتتمـــثل الضمانة الثانية فى تقرير الدستور لمبدأ استقلال القضاء (م١٢٤)، ذلك الاستقلال الذى يكفل قيام القضاء بحماية الحقوق والحريات من أى مساس بها أو عدوان عليها.

وتتمـــثل الضمانة الثالثة فى تأكيد الدستور لمبدأ أن تنظيم الحقوق والحـــريات لا يكـــون إلا بقانون، ذلك أن الدستور وإن كان قد أضفى سمة مطلقـــة علـــى بعض الحقوق والحريات مما قد يوحى بعدم إمكان تنظيمها، مثل تأكيده بأن حرية الاعتقاد مطلقة (م١٢) وبأن عقوبة المصادرة العامة للأمـــوال محظورة (م١٠). إلا أن المبدأ العام الذى تخضع له معظم الحقوق والحريات الواردة بالدستور يقضى بإمكانية تنظيم هذه الحقوق بقانون، أى أن ممارسة هذه الحقوق والحريات ليست مطلقة وإنما تخضع للقانون الذى ينظمها، مثال ذلك حق تكوين الجمعيات حيث تنص المادة ٢١ على ما يلى «للمصـــريين حـــق تكويـــن الجمعـــيات. وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القـــانون»، وســـرية المراسلات حيث تنص المادة ١١ على أنه «لا يجوز إفشـــاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية إلا فى الأحوال المبيـــنة فـــى القـــانون»، وحرية الصحافة حيث تنص المادة ١٥ على أن «الصحافة حرة فى حدود القانون».

والواقـــع أن اشتراط تنظيم الحقوق والحريات بقانون يمثل ضمانة أساسية لهذه الحقوق والحريات .

ونخلـــص مـــن دراســـتنا لموضوع الحقوق والحريات إلى تأكيد ما أجمـــع علـــيه الفقه الدستورى من أن دستور سنة ١٩٢٣ كان يقوم على أســـاس الفلسفة الفردية، حيث كانت الحقوق والحريات التى قررها تطبيقا للمبادئ التى قام عليها المذهب الفردى الحر .

الباب الثانى

نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٥٦

أوضحنا فى الباب السابق فشل نظام سنة ١٩٢٣ فى تحقيق الاستقرار للبلاد، ولقد كان هذا الفشل دافعاً لقيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢. وبقيام هذه الثورة بدأ عهد جديد ينادى بحرية الوطن والمواطن، ويرفع لواء الاشتراكية تحقيقاً للعدالة بين أبناء الشعب .

ولقد كانت مبادئ الثورة الستة استجابة أمينة لواقع المجتمع المصرى فى ذلك الوقت: فأمام الاحتلال الإنجليزى وتدخله السافر فى الشئون الداخلية كان مبدأ القضاء على الاستعمار وأعوانه من الخونة المصريين، وأمام تحكم الإقطاع الذى استبد بالأرض ومن عليها كان مبدأ القضاء على الإقطاع، وأمام سيطرة القلة من الرأسماليين كان مبدأ القضاء على الاحتكار وسيطرة رأس المال على الحكم، وأمام الاستغلال كان مبدأ إقامة العدالة الاجتماعية، وأمام المؤامرات والتهديد الخارجى كان مبدأ إقامة جيش وطنى قوى، وأمام التزييف السياسى وإبعاد الشعب عن السلطة كان مبدأ إقامة حياة ديمقراطية .

وقد بدأت الثورة فى تحقيق هذه المبادئ تباعا .

فأجبرت الملك فاروق على التنازل عن العرش فى ٢٦ يوليو سنة ١٩٥٢، وقررت إسقاط حكم أسرة محمد على وإعلان الجمهورية فى ١٨ يونيو سنة ١٩٥٣ .

وفى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢ صدر قانون الإصلاح الزراعى حيث جعل الحد الأقصى للملكية الزراعية مائتى فدان، وفى سنة ١٩٦١ عدل

القـــانون ليصبح الحد الأقصى مائة فدان فقط، ثم عدل مرة أخرى فى سنة ١٩٦٩ ليصبح الحد الأقصى خمسين فداناً .

وفـــى ٣١ يولـــيو ســـنة ١٩٥٢ طلب قائد الثورة تطهير الأحزاب السياســـية، ثـــم صدر قانون تنظيم الأحزاب السياسية فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢. ولمـــا لـــم تســـتجب هذه الأحزاب لدعوة التطهير، ولما تبين عدم جدوى بقاء الأحزاب السياسية، صدر قرار بحل الأحزاب السياسية فى ١٨ يناير سنة ١٩٥٣.

وفى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ أبرمت اتفاقية جلاء القوات الإنجليزية عن مصر، وتحررت أرض الوطن برحيل آخر جندى إنجليزى فى ١٨ يونيو سنة ١٩٥٦ .

ولمـــا انتهـــت الـــثورة من التخلص من أسباب الضغط والاستبداد والفساد، باشرت مهمتها فى المجال الداخلى وذلك بتهيئة المناخ لإقامة حكم ديمقراطى سليم.

وقد سار الإصلاح الداخلى فى اتجاهين أساسيين :

الاتجاه الأول – ويتمـــثل فـــى قرارات التمصير ثم التأميم ثم قوانين يولـــيو سنة ١٩٦١، وبهذه القرارات والقوانين أقيم قطاع عام قوى يحول دون الاستغلال ويسعى إلى تحقيق سيطرة الشعب على وسائل الإنتاج ضماناً لإقامة العدالة الاجتماعية .

الاتجاه الثانى – ويتمثل فى المجهودات المتواصلة فى مجال الزراعة والصـــناعة، والـــتى تهـــدف إلى زيادة الإنتاج بقصد رفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء لأفراد المجتمع .

وهكـــذا قضـــت الـــثورة علـــى الأسباب التى أدت إلى فشل النظام

الديمقراطى فى ظل دستور سنة ١٩٢٣: فأنهت الاحتلال الإنجليزى للبلاد، وأسقطت الملكية، وألغت الأحزاب السياسية، ثم هى تواصل الجهود من أجل القضاء على التخلف الاقتصادى والاجتماعى والنهوض بالبلاد لتلحق بركب الدول المتقدمة .

ومنذ قيام الثورة شهدت البلاد أربعة دساتير متعاقبة :

١- الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٥٣ :

وكــان أقصر دستور شهدته البلاد، حيث تضمن إحدى عشرة مادة فقــط. وقد ظل هذا الدستور مطبقا منذ إعلانه فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ حتى تاريخ العمل بدستور سنة ١٩٥٦ .

٢- الدستور الدائم سنة ١٩٥٦ :

وهو أول دستور دائم لمصر الجمهورية، وقد طبق هذا الدستور من ٢٣ يونيو سنة ١٩٥٦ حتى قيام الوحدة بين مصر وسوريا .

٣- الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٥٨ :

وقــد صــدر فــى ٥ مارس سنة ١٩٥٨. وهذا الدستور وإن كان يتضــمن الكثــير من مبادئ دستور سنة ١٩٥٦، إلا أنه قرر أحكاما وأنشأ هيئات جديدة تتفق مع متطلبات الوحدة بين مصر وسوريا .

وفــى ٢٨ ســبتمبر ســنة ١٩٦١ حــدث الانفصال بين القطرين الشقيقين، فظل هذا الدستور مطبقاً فى الإقليم المصرى فقط .

وعقــب إقــرار ميثاق العمل الوطنى صدر إعلان دستورى فى ٢٧ ســبتمبر ســنة ١٩٦٢ متضمناً تعديلا فى التنظيم السياسى لسلطات الدولة

العليا[1]، وقد نصت المادة ٢٠ من هذا الإعلان على أن «تبقى أحكام الدستور المؤقت سارية المفعول فيما لا يتعارض مع أحكام هذا الإعلان حتى يتم وضع الدستور النهائى للدولة .

وهكذا بقى دستور سنة ١٩٥٨ والإعلان الدستورى لسنة ١٩٦٢ مطبقين حتى صدور دستور سنة ١٩٦٤ .

٤- الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٦٤ :

صدر هذا الدستور فى ٢٣ مارس، وعمل به ابتداء من ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤.

وسنقتصر فى هذا الباب على بيان نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٥٦، وذلك لأن دستور سنة ١٩٥٦ هو أول دستور دائم لمصر الجمهورية، كما أنه «الدستور الأم» الذى وضع قواعد الأساس لنظام الحكم فى عهد الثورة .

وعلى ذلك ينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول - ونخصصه لدراسة المشاركة الشعبية .

الفصل الثانى - ونخصصه لبيان تكوين السلطات العامة والعلاقة فيها .

الفصل الثالث - ونخصصه لبيان مفهوم الحقوق والحريات العامة .

---

(١) فيما يتعلق بأحكام هذا الإعلان الدستورى والهيئات التى أنشأها، رأجع مؤلف د. طعيمة الجرف: القانون الدستورى ومبادئ النظام الدستورى فى الـ ج. ع. م. ، ١٩٦٤ ص٤٣٣ وما بعدها .

الفصل الأول

المشاركة الشعبية

في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ صدر إعلان دستوري يقرر سقوط دستور سنة ١٩٢٣. وقد ثار خلاف في الفقه حول تاريخ سقوط هذا الدستور: فذهب رأي إلى القول بأن نجاح الثورة يؤدي إلى سقوط الدستور تلقائياً، وبالتالي فإن دستور سنة ١٩٢٣ يعتبر ملغيا من تاريخ قيام الثورة في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢[1]. بينما ذهب رأي آخر إلى القول- بحق- بأن نجاح الثورة لا يترتب عليه سقوط الدستور حتما، وبالتالي فإن دستور سنة ١٩٢٣ لم يسقط إلا من تاريخ صدور الإعلان الدستوري في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٦[2] .

وقد تضمن الإعلان الدستوري الصادر بإلغاء دستور سنة ١٩٢٣ وعد الثورة بوضع دستور جديد للبلاد، وتنفيذاً لذلك صدر مرسوم في ١٢ يناير سنة ١٩٥٣ بتشكيل لجنة لوضع مشروع الدستور، تتألف من خمسين عضواً يمثلون مختلف الاتجاهات في البلاد .

وشرعت هذه اللجنة في القيام بالمهمة الموكولة إليها، وبعد حوالي عامين انتهت من وضع مشروع الدستور حيث قدمته إلى مجلس الوزراء في ١٧ يناير سنة ١٩٥٥. وهذا المشروع «كان عبارة عن طبعة جمهورية منقحة من دستور سنة ١٩٢٣: فقد أخذ بالنظام الجمهوري، لأن ذلك كان

---

(١) لمزيد من التفاصيل،راجع مؤلف د. محسن خليل: النظام الدستوري في مصر والـ ج. ع. م. ٥٩/١٩٦٠ ص٣٠٥ .

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري ١٩٦٧ ص٤٩٩ .

رغبة الشعب شبه الإجماعية. أما فيما وراء ذلك فقد احتفظ بمعظم خصائص دستور سنة ١٩٢٣»[١] .

وقد رأت الثورة عدم الأخذ بمشروع الدستور الذى أعدته اللجنة الخمسينية، قولا بأن «المشروع الذى أعدته هذه اللجنة لا يحقق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة بصورة كاملة، فهو وإن كان على مستوى عال من حيث الصياغة، إلا أنه لا يخرج فى إطاره العام عن دستور سنة ١٩٢٣ فيما عدا بعض تفصيلات أو أحكام فرعية مستحدثة أو أحكام معدلة نتيجة إلغاء النظام الملكى والأخذ بالنظام الجمهورى»[٢] .

وقد عهد الرئيس جمال عبد الناصر إلى مكتبه الفنى بمهمة أعداد مشروع دستور جديد يحقق أهداف الثورة ويستوحى أحكامه ومبادئه من ظروف المجتمع المصرى، وبعد بضعة أشهر انتهى المكتب الفنى من إعداد مشروع الدستور الجديد الذى عرض على مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء وبعض ذوى الرأى فأقر المشروع فى صورته النهائية فى ١٥ يناير سنة ١٩٥٦.

وفى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ أعلن مشروع الدستور الجديد، وقد نصت المادة ١٩٦ منه على أن يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء»، كما نصت المادة ١٩٣ على أن «يجرى الاستفتاء على هذا الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيو سنة ١٩٥٦.

---

(١) د. سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ١٩٦٠/٥٨ ص٢٠٦، ٢٠٧ .

(٢) من مقال للأستاذ محمد فهمى السيد بعنوان مولد الدستور، جريدة الأهرام بتاريخ ١٩٥٨/١/١٦ .

وقــد أســفرت نتيجة الاستفتاء على موافقة الشعب على الدستور بأغلبية تقرب من الإجماع، وبذلك أصبح الدستور نافذا من تاريخ الموافقة عليه .

ويتضــح ممــا ســبق أن دســتور سنة ١٩٥٦ وإن كان قد وضع مشــروعه بواســطة الحكومــة، غــير أن هذا الدستور لم يصبح نافذا إلا بموافقــة الشــعب عليه فى الاستفتاء، وبذلك يكون دستور سنة ١٩٥٦ قد صدر بطريقة الاستفتاء الشعبى .

فكيف تم تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية طبقا لأحكام هذا الدستور ؟

نصــت المــادة الأولــى مــن دستور سنة ١٩٥٦ على أن مصر «جمهورية ديمقراطية»، كما قررت المادة الثانية أن «السيادة للأمة» .

ورغم أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بنظرية سيادة الأمة، إلا أنه قد اتفق مع الاتجاهات الدستورية الحديثة فى تحديده لمدلول الشعب. فحاول التقريب بيــن الشــعب فى مدلوله السياسى والشعب فى مدلوله الاجتماعى. كما أن دســتور سنة ١٩٥٦ لم يأخذ بالنظام النيابى الخالص كما فعل دستور سنة ١٩٢٣، بل أخذ بأحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة .

ولــتحديد مدلــول الشعب فى دستور سنة ١٩٥٦ نستعرض تكوين هيــئة الناخبيــن أولا، ثــم نــتكلم بعــد ذلك عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشــرة، ثم نتكلم عن شروط عضوية مجلس الأمة، وأخيراً نبين وضع الاتحاد القومى كتنظيم سياسى وحيد بالبلاد .

المبحث الأول

هيئة الناخبين

يحكـــم نظام الانتخاب فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ المواد ٦١، ٦٧، ١٩٢ مـــن هذا الدستور، والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بمباشرة الحقـــوق السياســـية، والقـــانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة .

وباســـتعراض أحكـــام الدســـتور والقانونين السابقين نجد أن هيئة الناخبين فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ تحكمها القواعد العامة التالية :

القاعدة الأولى: الاقتراع العام :

حـــرص الدستور على تقرير مبدأ الاقتراع العام، فنصت المادة ٦١ مـــنه علـــى أن «الانتخاب حق للمصريين على الوجه المبين بالقانون»، ثم أكـــدت المـــادة ٦٧ ذلك بقولها: «يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام» .

وقـــد اشـــترط قانون مباشرة الحقوق السياسية شروطا مختلفة فى الناخبيـــن، وهـــى شروط لا تتعارض فى مجموعها مع مبدأ الاقتراع العام. وهذه الشروط هى :

أ- الجنسية :

يشترط فى الناخب (رجلا أو امرأة) أن يكون مصرى الجنسية م١)، أمـــا الأجنـــبى الذى يكتسب الجنسية المصرية فلا يقيد فى جداول الانتخاب إلا بعـــد مضـــى خمـــس سنوات على الأقل من اكتسابه الجنسية المصرية (م٤) .

ب- السن :

يشترط في الناخب أن يكون بالغا من العمر ثماني عشرة سنة ميلادية، سواء للذكور أو الإناث .

وبذلك انخفضت السن اللازمة لمباشرة الحقوق السياسية من ٢١ سنة فى ظل نظام سنة ١٩٢٣ إلى ١٨ سنة فى ظل نظام سنة ١٩٥٦، مما أدى إلى توسيع هيئة الناخبين وإتاحة الفرصة للشباب للمشاركة فى الشئون العامة .

ج- عدم وجود مانع من موانع الانتخاب :

يشترط لمباشرة حق الانتخاب ألا يكون الشخص قد لحق به مانع من موانع الانتخاب. وقد حددت المادتان الثانية والثالثة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ موانع الانتخاب، وهى قد تؤدى إلى الحرمان النهائى من حق الانتخاب، أو الحرمان المؤقت منه، كما قد تؤدى إلى إيقاف استعمال حق الانتخاب .

- فيحرم نهائيا من حق الانتخاب :

١- المحكوم عليهم فى جناية ما لم يرد إليهم اعتبارهم .

٢- المحكوم عليهم بعقوبة الحبس فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية .

وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه فى إحدى الجرائم المذكورة .

وكذلك المحكوم عليهم بالحبس فى إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى قانون مباشرة الحقوق السياسية، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليهم قد رد إليهم اعتبارهم .

٣- المحرومون من الحقوق السياسية أو المدنية .

- **ويحرم مؤقتا من حق الانتخاب لمدة خمس سنوات :**

١- الذين سبق فصلهم تأديبيا من الوظائف العامة لأسباب مخلة بالشرف، وذلك من تاريخ الفصل نهائيا .

٢- الذين عزلوا من وصايتهم أو قوامتهم على الغير لسوء السلوك أو الخيانة ومن سلبت ولايتهم، وذلك من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو سلب الولاية .

٣- الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم ما لم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

- ويوقف استعمال حق الانتخاب بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

١- المحجور عليهم مدة الحجر .

٢- المصابون بأمراض عقلية المحجوز ون مدة حجزهم .

القاعدة الثانية- المساواة فى ممارسة حق الانتخاب :

تضمن نظام الانتخاب مجموعة من الضمانات التى تكفل المساواة بين المواطنين فى ممارسة حق الانتخاب، وذلك بالأخذ بمبدأ الانتخاب الفردى والمباشر، وأن لكل ناخب صوتا واحداً فقط، علاوة على تقرير سرية الانتخاب، وقد حرصت المادة ٢٩ على ضمان هذه السرية بالنسبة للناخبين من الأميين فنصت على أنه «ضمانا لسرية الانتخاب أو الاستفتاء

تعد البطاقات بحيث يقترن اسم كل مرشح فيها أو موضوع مطروح للاستفتاء بلون أو رمز على الوجه الذى بينته اللائحة التنفيذية» .

ولضمان المساواة فى ممارسة حق الانتخاب وكفالة جدية الانتخابات وحريتها، تضمن الباب الرابع من قانون مباشرة الحقوق السياسية عقوبات رادعة توقع على كل من يحاول التأثير على إرادة الناخبين (م٤٠-٥١) .

القاعدة الثالثة - جعل ممارسة الحقوق السياسية إجبارية :

برزت ظاهرة التخلف عن الاشتراك فى الانتخابات فى ظل دستور سنة ١٩٢٣، وارتفعت نسبة المتخلفين من انتخاب إلى آخر، فكانت ٣٦% فى انتخابات سنة ١٩٢٦ وسنة ١٩٢٩، ارتفعت إلى ٤١% فى انتخابات سنة ١٩٣٦ وسنة ١٩٣٨، ثم ارتفعت إلى٤٣% فى انتخابات سنة ١٩٤٢، وقفزت إلى ٤٦% فى انتخابات سنة ١٩٤٥ .

وعلاجا لظاهرة التخلف ورغبة فى حث الناخبين على مباشرة حقوقهم السياسية، تقرر الأخذ بنظام التصويت الإجبارى لأول مرة فى مصر فنصت المادة ٣٩ على ان «يعاقب بغرامة لا تجاوز مائة قرش، كل من كان اسمه مقيدا بجداول الانتخاب وتخلف لغير عذر عن الإدلاء بصوته فى الانتخاب أو الاستفتاء. ويعتبر من قبيل العذر من حال عمله فى خدمة الدولة يوم الانتخاب او الاستفتاء دون مباشرة حقوقه السياسية المنوه عنها. وكذلك يعتبر من قبيل العذر التخلف لمرض أو لسفر خارج الجمهورية» .

ويلاحظ أن نظام الانتخاب فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ قد توسع فى تكوين هيئة الناخبين من ناحية، كما زاد من حقوق الناخب الانتخابية من

ناحية أخرى .

وقـد تمثل التوسع فى تكوين هيئة الناخبين فيما قرره القانون من النزول بالسن الانتخابية إلى ١٨ سنة ميلادية أولا، كما تمثل ثانياً فى تقرير حق العسكريين من الجنود والضباط فى مباشرة حقوقهم الانتخابية (م١٣)، وتمـثل ثالـثاً فـى تسهيل ممارسة الحقوق السياسية للمغتربين المقيمين بالخـارج أو الذين يعملون على سفن مصرية (م١٢)، وتمثل رابعاً فى منح المـرأة حق الانتخاب (م١)، إلا أن القانون قد فرق بين المرأة والرجل فى هـذا الشأن، حيث جعل القيد فى جداول الانتخاب إجبارياً بالنسبة للرجل فى حين جعله اختيارياً بالنسبة للمرأة، فنصت المادة الرابعة على أنه «يجب أن يقـيد فى جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور وكذلك يجب أن يقيد من الإناث من قدمت بنفسها طلباً بذلك» .

وكان من أثر هذه التفرقة أن قل عدد الإناث اللائى مارسن حقوقهن السياسـية، فكان عدد الإناث المقيدات فى جداول الانتخاب ٦٢٤٥٥ ناخبة فـى سـنة ١٩٥٦، ارتفـع إلى ٣٥٠٤٩٥ ناخبة فى سنة ١٩٥٨، وإلى ٦٩٦٦٧٥ ناخـبة فى سنة ١٩٦٥، ووصل إلى ٨٢٢٧٠٤ ناخبة فى سنة ١٩٦٨[1] .

والواقـع أن هذه الأرقام ضئيلة جداً إذا وضعنا فى اعتبارنا أن عدد الإناث يمثل نصف مواطنى الجمهورية تقريباً. وإن كان ذلك يجد تبريره فى حالـة المحافظـة التى تسيطر على بعض أقاليم الجمهورية مما يؤدى إلى الحيلولة دون تمكين نساء هذه الأقاليم من مباشرة حقوقهن السياسية .

---

(١) هذه الأرقام مستخرجة- بناء على طلبنا- من ملفات مصلحة الإدارة العامة بوزارة الداخلية .

أما زيادة الحقوق الانتخابية للناخب فقد كان وليد الأخذ بأحد مظاهر الديمقراطـية شـبه المباشرة، حيث قررت المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية أنْ «على كل مصرى وكل مصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية :

١- إبداء الرأى فى كل استفتاء يجرى طبقاً لأحكام الدستور .

٢- إبداء الرأى فى الاستفتاء الذى يجرى لرياسة الجمهورية .

٣- انتخاب أعضاء مجلس الأمة .

المبحث الثانى

مظاهر الديمقراطية شبة المباشرة

لـم يـأخذ دستور سنة ١٩٥٦ بالنظام النيابى الخالص، حيث نص على الاستفتاء الشعبى وهو أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ولذلك يعتبر دستور سنة ١٩٥٦ أول دستور مصرى يأخذ بفكرة الديمقراطية شبه المباشرة .

وللاسـتفتاء الشـعبى أنـواع ثلاثة: فقد يكون دستوريا وقد يكون سياسـياً وقد يكون تشريعياً، وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بالنوعين الأول والثانى فقط :

أولها - الاستفتاء الدستورى :

أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بالاستفتاء الدستورى فى حالتين :

تتمـثل الحالة الأولى فى طريقة إقرار الدستور، حيث نصت المادة ١٩٦ علـى أن «يعمـل بهـذا الدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء» .

وتتمـــثل حالـــة الاستفتاء الدستورى الثانية فيما قرره الدستور من ضرورة موافقة الشعب على تنقيح أو تعديل أحكامه، فقد نصت المادة ١٨٩ على أحكام وإجراءات التعديل واشترطت لنفاذه ضرورة عرضه على الشعب لاستفتائه فيه «فإذا ووفق على التعديل، اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء» .

ويلاحـــظ أن الاســـتفتاء الدســـتورى فى كلتا الحالتين يكون واجبا وملزما، بحيث يجب عرض الدستور أو أى تعديل أو تنقيح فيه على الشعب لاستفتائه فيه، كما أن نتيجة هذا الاستفتاء تكون ملزمة فى كلتا الحالتين .

ثانياً - الاستفتاء السياسى :

كذلـــك أخـــذ دستور سنة ١٩٥٦ بالاستفتاء السياسى، وذلك بقصد اســـتفتاء الشـــعب فـــى الأمور السياسية الهامة التى تتعلق بمصالح البلاد العلـــيا، فنصـــت المادة ١٤٥ على أنه «لرئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلـــس الأمـــة، أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا، وينظم القانون طريقة الاستفتاء» .

ويلاحظ أن إجراء الاستفتاء السياسى يعتبر مسألة اختيارية متروك أمرها لتقدير رئيس الجمهورية. كما يلاحظ أن نص المادة ١٤٥ لا يفهم منه الـــتزام رئيس الجمهورية بنتيجة هذا الاستفتاء، وإن كان يمكن القول بأن رئيس الجمهورية يلتزم سياسياً بنتيجة هذا الاستفتاء .

وقد طبق هذا النص بصدد الاستفتاء على الوحدة بين مصر وسوريا فى ٢١ فبراير سنة ١٩٥٨، والتزم رئيس الجمهورية بنتيجة هذا الاستفتاء الذى أدى إلى قيام الوحدة بين القطرين الشقيقين .

المبحث الثالث

شروط الترشيح لعضوية مجلس لأمة

لـم يـأخذ دستور سنة ١٩٥٦ بنظام المجلسين، كما أنه أخذ بمبدأ انتخاب جميع أعضاء مجلس الأمة. وبذلك كان البرلمان يتكون من مجلس واحد يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب السرى العام .

ومـن ناحـية أخرى، لم يستلزم دستور سنة ١٩٥٦ انتماء عضو مجلـس الأمة إلى طبقة معينة كما فعل دستور سنة ١٩٢٣ بالنسبة لعضو مجلس الشيوخ .

وقـد أحالـت المادة ٦٧ من الدستور إلى قانون يصدر بتحديد عدد أعضـاء المجلس وشروط العضوية، وتطبيقاً لذلك صدر القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ متضمنا عدد الأعضاء وشروط العضوية .

وقـد حـددت المـادة الأولى من قانون مجلس الأمة عدد أعضاء المجلـس بـثلاثمائة وخمسين عضوا، وبذلك تقرر مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية على خلاف ما كان مقرراً فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ .

ويتبيـن مـن استعراض نصوص الدستور ونصوص قانون مجلس الأمة، أنه يشترط فيمن يرشح لعضوية المجلس توافر الشروط الآتية :

١- أن يكون مصريا، وبالنسبة للمصرى بالتجنس يشترط أن يكون قد مضى على اكتسابه الجنسية المصرية عشر سنوات على الأقل .

٢- أن يكون اسمه مقيداً فى أحد جداول الانتخاب .

٣- أن يكون محسنا للقراءة والكتابة .

٤- ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية يوم الانتخاب .

٥- موافقة الاتحاد القومى على الترشيح[١].

٦- دفع تأمين مالى قدره خمسون جنيها، يودع خزانة المديرية أو المحافظة عند تقديم طلب الترشيح .

٧- انعدام الموانع القانونية[٢]، فلا يجوز ترشيح الأشخاص الذين ينتمون إلى الأسرة المالكة السابقة، كما لا يجوز ترشيح الأشخاص الذين يجوز لوزير الداخلية وضعهم تحت التحفظ بمقتضى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة فى ١٢ يونيو سنة ١٩٥٦[٣].

أما رجال القوات المسلحة فلا يجوز ترشيحهم قبل قبول استقالتهم أولا، وبالنسبة لبعض طوائف الموظفين ورجال القضاء والنيابة وضباط وصف ضباط البوليس فيلتزم من يريد الترشيح منهم لعضوية مجلس الأمة بتقديم استقالته أولا، ويجب قبول هذه الاستقالة بحكم القانون .

المبحث الرابع

الاتحاد القومى

(التنظيم السياسى الوحيد)

كانت الأحزاب السياسية أحد الأسباب الرئيسية التى أدت إلى عدم تحقيق الاستقرار السياسى فى ظل دستور سنة ١٩٢٣، كما كان فساد هذه

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. سليمان محمد الطماوى مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ١٩٥٨- ١٩٦٠ ص٢٧١- ٢٧٢ .

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. محمد كامل ليلة: القانون الدستورى ١٩٦٧ ص٥٥٣ .

(٣) المادة الثالثة من قانون مجلس الأمة معدلة بالقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٥٧ .

الأحـزاب وتطاحـنها وصراعها من أجل السلطة عاملا من عوامل تشتيت الجهـود وتفتيت الوحدة القومية؛ لذلك بادرت الثورة بالدعوة إلى تطهير الأحزاب السياسية فى ٣١ يوليو سنة ١٩٥٢. وفى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢ صدر قانون تنظيم الأحزاب السياسية، حيث ألزم هذه الأحزاب بإعادة تنظيم نفسـها وفقـا لأحكامه. وفى ١٨ يناير سنة ١٩٥٣ صدر المرسوم بقانون رقـم ٣٧ مقـرراً حـل الأحزاب السياسية ومصادرة جميع أموالها لصالح الشعب، وكان قد أعلن فى اليوم السابق قيام فترة انتقال مدتها ثلاث سنوات تنتهى فى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ .

وفـى خـلال فترة الانتقال تكونت هيئة التحرير كتنظيم شعبى يضم كافة المواطنين، ويسعى إلى تكتيل الجهود لإجلاء المحتل الغاصب .

ويمكـن القـول أن دور هيـئة الـتحرير قد انتهى بتحقيق الجلاء وانـتهاء فـترة الانتقال، مما استلزم إقامة تنظيم شعبى آخر يتفق وأهداف المرحلة الجديدة .

وقـد أقيم هذا التنظيم الجديد تحت اسم «الاتحاد القومى»، وقد ورد الـنص علـيه لأول مرة فى دستور سنة ١٩٥٦، حيث نصت المادة ١٩٢ على ما يلى :

«يكـون المواطـنون اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف التى قامـت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

ويـتولى الاتحـاد القومـى الترشيح لعضوية مجلس الأمة. وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية» .

وعلى ضوء ظروف نشأة الاتحاد القومى يكون هدفه[١] :

١- القضاء على الفرقة والانقسام والصراع الحزبى، وذلك بتكوين المواطنين لاتحاد يعمل على حث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

٢- القضـــاء على مساوئ الانتخابات فى ظل النظام السابق، وذلك بالإبقاء على مبدأ الاقتراع العام بل وتوسيعه مع «تقويم عملية الترشيح»، وهـــو مـــا تشـــير إليه المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الأمة بقولها إن الدســـتور الجديـــد قد رأى «أن يعهد بالترشيح إلى هيئة يكونها المواطنون وهـــى الاتحـــاد القومـــى حتى يقتصر الترشيح لعضوية مجلس الأمة على العناصر الصالحة الممتازة»[٢] .

وتتمثل الخطوط العامة لنظام الاتحاد القومى فيما يلى :

أولاً : تكوين الاتحاد القومى :

نصت المادة ١٩٢ من الدستور على أن تبين طريقة تكوين الاتحاد القومى بقرار من رئيس الجمهورية، وتنفيذاً لذلك أصدر رئيس الجمهورية قرار تنظيم الاتحاد القومى فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٧ .

ويمكـــن القول بأن تنظيم الاتحاد القومى يقوم على قاعدة جوهرية، مؤداها تكوين هذا الاتحاد على أساس هرمى قاعدته الشعب وقمته المؤتمر العـــام، أمـــا مـــنظمات الاتحاد المختلفة فتتدرج من القاعدة إلى القمة طبقاً

---

(١) راجـــع د. عثمان خليل عثمان: الوضع الدستورى للاتحاد القومى- محاضرة ألقيت بمقـــر الجمعـــية الجغرافـــية المصرية يوم الثلاثاء ١٢ أبريل سنة ١٩٦٠، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٦٠ ص١٠ .

(٢) راجع نص هذه المذكرة فى النشرة التشريعية لشهر يونيو سنة ١٩٥٦ ص١٦٧١.

للمستويات التالية[١]:

١- الوحدة المحلية:

وهـــى أدنـــى المستويات فى الاتحاد القومى، وتتكون على مستوى الأقســـام والبنـــادر والمراكز والقرى. ومنظمة الوحدة المحلية هى اللجنة المحلية .

٢- المنطقة :

وتشـــمل مجموعة من الوحدات المحلية، وتتكون منظماتها من كل من اللجنة العامة للاتحاد القومى بالمنطقة واللجنة التنفيذية للاتحاد القومى بالمنطقة .

٣- الإقليم :

وهـــو على مستوى المحافظة أو المديرية، وتتكون منظمات الاحاد القومى على هذا المستوى من :

- المؤتمر الإقليمى للاتحاد القومى .
- اللجنة العامة للاتحاد القومى بالإقليم .
- اللجنة التنفيذية للاتحاد القومى بالإقليم .

٤- الجمهورية :

تتكون منظمات الاتحاد على مستوى الجمهورية من :

- المؤتمر العام للاتحاد القومى .
- اللجنة العامة للاتحاد القومى .
- اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد القومى .

---

(١) لمـــزيد مـــن التفاصـــيل، راجع مؤلف د. سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحاد ١٩٥٨- ١٩٦٠ ص٢٧٢ وما بعدها .

وتـــتفرع عـــن كل هذه المنظمات لجان متخصصة، تقوم بمباشرة اختصاصـــات ومهام الاتحاد القومى فى مستوياته المختلفة من القاعدة إلى القمة .

وهكذا تتدرج مستويات الاتحاد القومى من القاعدة الممثلة باللجان المحلـــية إلى أن نصل إلى المؤتمر العام للاتحاد القومى الذى يمثل الشعب كله ويعتبر أعلى سلطة فى الاتحاد.

ثانياً: طبيعة الاتحاد القومى :

يتفق الفقه[1] على أن الاتحاد القومى لا يعتبر حزبا سياسياً، بل يعد تنظـــيما شعبيا يضم كافة المواطنين ويسعى إلى تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة .

ولكـــن كان هناك بعض أوجه الشبه بين نظام الاتحاد القومى ونظام الحـــزب الواحـــد، وذلـــك مـــن حيث مع قيام أحزاب أخرى وقصر النشاط السياســـى على تنظيم واحد، ومن حيث المهمة التى يمكن أن يعهد بها إلى هـــذا التنظـــيم الواحـــد والتى تتلخص فى تعبئة الجماهير وتكوين الكوادر وإقامـــة صـــلات منظمة ومستمرة بين الحكام والمحكومين. إلا أن التحليل الدقـــيق لتكوين الاتحاد القومى وفلسفته وأهدافه يبعد بالاتحاد القومى عن نظام الحزب الواحد، حيث يختلف الاتحاد القومى عن الحزب الواحد فى أمرين[2]:

---

(١) راجـــع علـــى ســـبيل المثال: د. سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى٥٨- ١٩٦٠ ص٣٦١ .

– د. محسن خليل: النظام الدستورى فى مصر والج. ع. م. ٥٩/٦٠ ص٥٤٧ .

– د. محمد عبد الله العربى: نظرات فى دستور الشعب ١٩٥٧ ص١٢٦ .

(٢) راجع مؤلف د. محمد كامل ليلة: القانون الدستورى ١٩٦٧ ص٥٣٤ .

الأمر الأول :

يضـــم الاتحـــاد القومـــى كل المواطنين حيث تتكون قاعدته من كل الناخبيـــن، أما الحزب الواحد فلا يضم كل المواطنين بل يضم النخبة منهم والتى يتم تحديدها على أسس أيديولوجية .

الأمر الثانى :

يعتبر الاتحاد القومى وسيلة لتنسيق الجهود والتوفيق بين اتجاهات الشـــعب المختلفة، وعلى ذلك فهو لا يقوم على أساس فلسفة معينة خاصة بـــه تـــنظر إلى الحياة نظرة كلية وشاملة، بل يعمل على الوصول إلى أسلم الحلول التى تحقق رغبات الشعب. أما الحزب الواحد فإنه يقوم على أساس فلسفة معينة خاصة تشمل كل جوانب الحياة وتحارب الأفكار المعارضة لها.

ومـــن ناحـــية أخـــرى، ثار خلاف بين الفقهاء حول طبيعة الاتحاد القومـــى وتكييف مركزه القانونى فى علاقته بسلطات الدولة الثلاث، فبرز اتجاهان فى هذا الشأن :

الاتجاه الأول(١) :

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الاتحاد القومى يعتبر سلطة رابعـــة مستقلة تقوم إلى جانب السلطات الثلاث الأخرى فى الدولة، وهو لا يخضع لهذه السلطات بل إن أهمية وخطورة الوظيفة التى يقوم بها الاتحاد القومى تضعه «فى مرتبة الصدارة بين السلطات الأخرى» .

كما يقول أنصار هذا الاتجاه بأن رأيهم هو نفس الرأى الذى اعتنقته

---

(١) راجـــع: د. سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ٥٨- ١٩٦٠ ص٣٦٩ وما بعدها .

المحكمة الإدارية العليا، وذلك استناداً إلى تفسيرهم للحكم الذى أصدرته هذه المحكمة فى ٢٢ يونيو سنة ١٩٥٧[١].

والواقع أن هذا التفسير لحكم المحكمة الإدارية العليا محل نظر، حيث لم يرد فى هذا الحكم ما يفيد اعتبار الاتحاد القومى سلطة رابعة، بل على العكس من ذلك فقد سجل هذا الحكم بكلمات صريحة قول المحكمة الإدارية العليا «إن الاتحاد القومى هو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات ....» .

وعلى ذلك لا يمكن القول بأن المحكمة الإدارية العليا تعتبر الاتحاد القومى سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث الأخرى فى الدولة .

الاتجاه الثانى[٢] :

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الاتحاد القومى يعتبر هيئة مستقلة عن سلطات الدولة الثلاث .

والواقع أن هذا الاتجاه هو الذى يتفق مع موقف المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٢ يونيو سنة ١٩٥٧، فبعد أن أوردت المحكمة نص المادة ١٩٢ من دستور سنة ١٩٥٦ قالت صراحة: «..... ومن حيث أنه يبين من ذلك أن الاتحاد القومى هو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات تقوم بوظيفة دستورية على الوجه

---

(١) صدر هذا الحكم فى القضية رقم ٣٨٢ للسنة الثانية القضائية، راجع: مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا- السنة الثانية- العدد الثالث- ص١٢١٨ وما بعدها .

(٢) راجع: د. عثمان خليل: الوضع الدستورى للاتحاد القومى، المحاضرة السابقة ص١٩ .

المحـــدد فى تلك المادة، وأن الاتحاد بهذه المثابة وعلى هذا الأساس يتولى الترشـــيح لعضـــوية مجلس الأمة ....»، ثم تستطرد المحكمة فتقول «ومن حيث أنه يخلص من ذلك أن الدستور الجديد رسم الحدود وأقام الفواصل فى هذا الشأن، فقصد أن يعهد إلى تلك الهيئة المستقلة ذات الوظيفة الدستورية الخاصة بعملية الترشيح لعضوية مجلس الأمة .....» .

وعلـــى ذلـــك يعتـــبر الاتحـــاد القومـــى-بحق- هيئة مستقلة ذات اختصاص دستورى، ومن ثم فلا يمكن «اعتباره سلطة عليا تقف إلى جانب السلطات العامة فى الدولة.

ولا شـــك أن الأخـــذ بمـــبدأ التنظـــيم السياسى الوحيد يعد مخالفاً للاتجاهـــات الديمقراطـــية التى تقوم على التعددية الحزبية، فضلا عما أدى إلـــيه – عمليا – من احتكار السلطة وتركيزها مما يتنافى مع الديمقراطية ويضعف المشاركة الشعبية.

الفصل الثانى

السلطات العامة والعلاقة بينها

(النظام الرياسى- البرلمانى)

لم يأخذ دستور سنة ١٩٥٦ بالنظام الرياسى الخالص. كما لم يأخذ بالنظام البرلمانى الخالص، با جمع بين النظامين، فأخذ ببعض مبادئ النظام الرياسى وبعض مبادئ النظام البرلمانى .

ولتكييف النظام الذى أخذ به دستور سنة ١٩٥٦، سنستعرض السلطات العامة التى أقامها هذا الدستور أولا، ثم نحدد العلاقة بين هذه السلطات ثانياً.

المبحث الأول

السلطات العامة

قسم دستور سنة ١٩٥٦ السلطات إلى ثلاث: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وسنتكلم عن كل منها على التوالى :

أولاً - السلطة التشريعية :

وتتكون من مجلس واحد هو مجلس الأمة، يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب السرى العام لمدة خمس سنوات .

أما اختصاصات مجلس الأمة فتتلخص فيما يلى[1] :

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٦٦/٦٥ ص٦٩٧ وما بعدها .

- **الاختصاصات التشريعية :**

تنص المادة ٦٥ على أن «مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية»، وعلى ذلك ينفرد مجلس الأمة بمزاولة السلطة التشريعية لا تشاركه فيها أية سلطة أخرى، وهو ما تؤكده المادة ٨٤ بقولها: «لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الأمة، ولا يجوز تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة» .

وإذا كانت المادة ١٣٢ تنص على حق رئيس الجمهورية فى اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، إلا أن ذلك كله لا يعتبر من قبيل التقرير التشريعى. وعلى ذلك تكون «الوظيفة التشريعية مقصورة على مجلس الأمة وحده لا تشاركه فيها جهة أخرى، وذلك لأنه يختص دون غيره بقوة التقرير التشريعى»(١) .

- **الاختصاصات المالية :**

تتمثل اختصاصات مجلس الأمة المالية فيما يلى(٢) :

١- إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها (م٩٤) .

٢- الموافقة على القروض والتعهدات المالية (م٩٦) .

٣- وضع القواعد الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثورة الطبيعية والمرافق العامة والتصرفات المجانية فى أملاك الدولة (م٩٨) .

٤- منح أى احتكار (م٩٩) .

---

(١) د. محمد كامل ليلة: القانون الدستورى ١٩٦٧ ص٥٥٧ .

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. محسن خليل: النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٠/٥٩ ص٣٨٦ .

٥- بحث الميزانية واعتمادها (م١٠١)، وكذلك اعتماد الحساب الختامى للميزانية (م١٠٤) .

- الاختصاصات السياسية :

وتتمثل فى حق المجلس فى إبداء رغبات أو اقتراحات للحكومة فى المسائل العامة، وحق أعضائه فى توجيه أية أسئلة أو استجوابات، أو طرح موضـــوع عام للمناقشة، وذلك بالإضافة إلى حق المجلس فى سحب الثقة بالوزراء مما يوجب استقالة الوزير الذى يفقد ثقة المجلس[١] .

وســـنناقش هــذه الاختصاصات تفصيلا عند كلامنا عن العلاقة بين السلطات العامة .

ثانياً - السلطة التنفيذية :

وتتكون من رئيس الجمهورية والوزراء :

- رئيس الجمهورية :

هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة

وتشترط المادة ١٢٠ فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية :

أ - أن يكون مصرياً من أبوين وجدين مصريين .

---

(١) يلاحظ أن دستور سنة ١٩٥٦ لم ينص على حق مجلس الأمة فى إجراء تحقيق مع أعضـــاء السلطة التنفيذية. وقد اتجه الرأى الغالب فى الفقه إلى ضرورة الاعتراف للمجلـــس بهذا الحق، وهو الرأى الذى أخذت به لجنة الشئون الدستورية بمجلس الأمـــة فـــى ٦ يناير سنة ١٩٥٨ بصدد تكوين لجنة برلمانية للتحقيق فى موضوع بيارات الصرف الخاصة بمستشفى الجيزة .

لمـــزيد مـــن التفاصـــيل، راجـــع مؤلف د. رمزى الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستورى والنظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٧٠ ص٢٢٢، ٢٢٣.

ب- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .

ج- ألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية .

د - ألا يكون منتمياً إلى الأسرة التى كانت تتولى ملك فى مصر .

وحددت المادة ١٢١ طريقة انتخاب رئيس الجمهورية فنصت على ما يلى :

«يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره وتتبع فى شأنه الطريقة ذاتها» .

- **الوزراء** :

يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م١٤٦). ويقوم الوزير بالإشراف على شئون وزارته وتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها (م١٤٨). والوزير مسئول عن تصرفاته أمام مجلس الأمة، كما يجوز للوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء بالمجلس .

ويتضح لنا من استعراض نصوص الدستور أن رئيس الجمهورية هو المنوط به ممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية، وهو ما تشير إليه المادة ١١٩ بقولها «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور»، والمادة ١٣١ التى تنص على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها» .

وتتمثل اختصاصات السلطة التنفيذية فيما يلى[١] :

١- الاختصاصات ذات الصيغة التشريعية :

- حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (م١٣٢).
- حق إصدار اللوائح بأنواعها المختلفة (م١٣٥- ١٣٨) .

٢- الاختصاصات ذات الصيغة الإدارية :

- تعيين وعزل الموظفين المدنين والعسكريين والممثلين السياسيين على الوجه المبين بالقانون (م١٤٠) .
- إعلان حالة الطوارئ (م١٤٤) .

٣- الاختصاصات ذات الصيغة السياسية :

- حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها (م١٤١) .
- إعلان الحرب بعد موافقة مجلس الأمة (م١٤٢) .
- عقد المعاهدات (م١٨٣) .

ثالثاً - السلطة القضائية :

وقد خصص لها الدستور المواد من ١٧٥ إلى ١٨٣ من الفصل الرابع من الباب الرابع، والمبادئ التى قررتها هذه المواد بصدد السلطة القضائية هى :

١- استقلال القضاة وعدم جواز تدخل أية سلطة فى القضايا أو فى شئون العدالة .

٢- ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. محمد كامل ليلة: القانون الدستورى ١٩٦٧ ص٥٧١ وما بعدها .

٣- يحـــدد القـــانون شروط تعيين القضاة ونقلهم وتأديبهم. والقضاة غير قابلين للعزل، وذلك على الوجه المبين بالقانون .

٤- يـــنظم القـــانون وظيفة النيابة العامة واختصاصاتها وصلتها بالقضاء، وتعييـــن أعضاء النيابة العامة فى المحاكم وتأديبهم وعزلهم يكون وفقاً للشروط التى يقررها القانون .

٥- يـــنظم القـــانون ترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها .

المبحث الثانى

العلاقة بين السلطات العامة

يتضـــح من استعراضنا السابق لتكوين السلطات العامة فى دستور ســـنة ١٩٥٦، أن هـــذا الدستور قد أخذ ببعض مبادئ النظام الرياسى فى نفس الوقت الذى أخذ فيه أيضاً ببعض مبادئ النظام البرلمانى .

ويـــتفق معظم الفقه[1] على القول بأن دستور سنة ١٩٥٦ قد أقام العلاقـــة بين السلطات على أساس الجمع بين بعض مبادئ النظام البرلمانى وبعـــض مـــبادئ النظام الرياسى، ولذلك فإن هذا الدستور لا يعتبر برلمانيا خالصاً كما أنه لا يعتبر رياسيا خالصا .

أولاً - مظاهر النظام البرلمانى فى دستور سنة ١٩٥٦، وتتمثل فيما يلى :

١- يدعو رئيس الجمهورية مجلس الأمة للانعقاد ويفض دورته (م٧٢) .

---

(١) ينفرد د. فؤاد العطار برأى خاص حيث يرى أن دستور سنة ١٩٥٦ قد أخذ بالنظام الرياســـى دون الـــنظام الـــبرلمانى، راجـــع تفصيلات هذا الرأى فى مؤلفه: النظام السياسية والقانون الدستورى ١٩٦٦/٦٥ ص٦٨٧ وما بعدها .

٢- لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها (م١٣٢) .

٣- لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة، وذلك بقيدين :

- فلا يجوز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذى أدى إلى حل المجلس السابق (م١١١) .

- كما يجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً، وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية ليوم الانتخاب (م١١٢) .

٤- يجوز للوزراء ونواب الوزراء أن يكونوا أعضاء بمجلس الأمة (م١٥٥).

٥- يلقى رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الأمة بيانا يتضمن السياسة العامة للحكومة والمشروعات التى ترى القيام بها (م٧٧)، كما يسمع الوزراء فى مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام (م٨٧).

٦- لمجلس الأمة حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وذلك بما قرره الدستور لأعضاء المجلس من الحق فى توجيه أسئلة واستجوابات للوزراء (م٩٠)، والحق فى طرح موضوع عام للمناقشة(م٩١)، وحق المجلس فى إبداء رغبات أو اقتراحات للحكومة فى المسائل العامة(م٩٢).

٧- المسئولية الفردية للوزراء:

إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة، إلا أن قرار سحب الثقة من أحد الوزراء محاط بعدة ضمانات: فلا يجوز طلب عدم الثقة بالوزير إلا بعد استجواب موجه إليه، كما يجب أن

يكـــون الطلــب بـــناء علـــى اقتراح عشر أعضاء المجلس، كذلك لا يجوز للمجلـــس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، وأخـــيراً يشـــترط أن يكـــون قرار سحب الثقة من الوزير بأغلبية أعضاء المجلس.

ويلاحـــظ أن مسئولية الوزير فردية حيث تقتصر على مجرد تنفيذ السياســـة العامـــة للحكومة فى حدود وزارته، وبالتالى لا يسال الوزير عن وضع وتقرير السياسة العامة للحكومة[1] .

ثانياً - مظاهر النظام الرياسى فى دستور سنة ١٩٥٦، تتمثل فيما يلى:

١- وحدة السلطة التنفيذية، فقد جمع رئيس الجمهورية بين منصب رئـــيس الدولة ورئيس الحكومة، وبذلك انتفى مبدأ ثنائية السلطة الذى يعد أحد أركان النظام البرلمانى .

٢- لرئـــيس الجمهوريـــة حـــق اختيار الوزراء وحق عزلهم من

---

(١) راجـــع فـــى نفـــس المعنى، د. محسن خليل: النظم السياسة والقانون الدستورى- الجزء الثانى: النظام الدستورى فى مصر والج.ع.م. ، ١٩٦٩ ص٤٥٠.

ويذهـــب جانب من الفقه إلى القول بأن هذا الحق قد ولد ميتا، فلا يستطيع مجلس الأمـــة ســـحب الثقة من الوزير بسبب الخلاف على السياسة العامة للحكومة، لأن ســـحب الـــثقة فـــى هذه الحالة يمس برئيس الجمهورية ضمنا لأنه هو الذى يضع السياســـة العامـــة، وهـــو غير مسئول سياسيا، وبالتالى فلا يمكن مساءلة الوزير سياســـيا عن السياسة العامة للحكومة، مما يؤدى إلى عدم إمكان سحب الثقة من الوزير وهو الأمر الذى لم يحدث فعلا فى ظل دستور سنة ١٩٥٦، راجع:

- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى ٦٥/٦٦ ص٦٩٠.
- د. أحمـــد كمـــال أبو المجد: معالم التطور الدستورى فى عشر سنوات – مقال بالمجلة للعلوم السياسية، العدد ١٦، يوليو ١٩٦٢ ص٥٨.

مناصبهم، وبذلك أصبح الوزراء مجرد مستشارين تابعين لرئيس الجمهورية .

٣- عدم مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً أمام مجلس الأمة، فى الوقت الذى يقرر فيه الدستور مسئولية الوزراء الفردية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة .

وبذلك لم يعرف دستور سنة ١٩٥٦ المسئولية التضامنية للوزراء، والتى تعد ركناً أساسياً من أركان النظام البرلمانى .

وهكذا يتضح لنا مما سبق «أن دستور سنة ١٩٥٦ كان رئاسى النزعة فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية، وفى مدى هيمنة رئيس الجمهورية على الوزراء. ولكنه كان برلمانى النزعة فى تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية[1] .

وجملة القول أن دستور سنة ١٩٥٦ قد قام «على الأخذ بجانب من مظاهر النظام البرلمانى وبجانب من مظاهر النظام الرياسى والجمع بينهما فى نظام مختلط يرجح كفة السلطة التنفيذية ويعطى رئيس الجمهورية سلطات تشريعية وتنفيذية واسعة دون أن يرتب على ذلك مسئوليته السياسية أمام مجلس الأمة» .[1]

فدستور سنة ١٩٥٦ قد أخذ ببعض مظاهر النظام البرلمانى وكذلك ببعض مظاهر النظام الرياسى، وإن كان قد أعطى سلطات واسعة لرئيس الجمهورية مما جعله مركز الثقل فى النظام السياسى بالرغم من عدم مسئوليته السياسية أمام مجلس الأمة .

---

(١) د. سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ص٢٤٦ .

الفصل الثالث
مفهوم الحقوق والحريات العامة

استجابة للاتجاهات الدستورية الحديثة وتحقيقاً لأهداف الثورة، جمع دستور سنة ١٩٥٦ بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية؛ فلم يكتف بالنص على الحقوق والحريات التقليدية، بل حرص على أن يتضمن مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التى يمكن أن تهيئ للمواطنين مناخا ملائما يكفل لهم الممارسة الفعلية لحقوقهم وحرياتهم التقليدية .

وقد جاءت النصوص المقررة للحقوق والحريات فى الباب الثانى الذى حدد، المقومات الأساسية للمجتمع المصرى، وفى الباب الثالث الذى تضمن «الحقوق والواجبات العامة» .

المبحث الأول
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تطبيقا للديمقراطية الاجتماعية التى أخذ بها دستور سنة ١٩٥٦، تضمن هذا الدستور مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تكون فى مجموعها مقومات المجتمع المصرى فى عهده الجديد .

وتقوم الديمقراطية الاجتماعية فى دستور سنة ١٩٥٦ على عناصر ثلاثة هى[1] :

---

(١) راجع- د. مصطفى أبو زيد فهمى: الديمقراطية الجديدة فى الدستور المصرى الأخير- محاضرة ألقيت بجامعة الإسكندرية فى ١٣ مايو سنة ١٩٥٧ .

أولاً - التضامن الاجتماعى :

وضعت المادة الرابعة المبدأ الأساسى فى هذا الشأن، فنصت على أن «التضامن الاجتماعى أساس المجتمع المصرى» .

وتطبيقاً لهذا المبدأ الأساسى قرر الدستور حق المواطن فى التأمين الاجتماعى، فنصت المادة ٢١ على ما يلى: «للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل. وتكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية والصحة العامة وتوسعها تدريجيا»، كذلك قرر الدستور الأخذ بمبدأ العدالة الاجتماعية فى تحمل الضرائب والتكاليف العامة (م٢٢)، كما قرر الدستور تضامن المصريين فى تحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث والمحن العامة (م٢٣). وأخيراً نص الدستور على أن تتكفل الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب (م٢٤) والمصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية (م٢٥)

ثانياً - منع السيطرة الاقتصادية :

وضعت المادة الثامنة المبدأ الأساسى فى هذا الصدد، فنصت على أن «النشاط الاقتصادى الخاص حر، على ألا يضر بمصلحة المجتمع أو يخل بأمن الناس أو يعتدى على حريتهم أو على كرامتهم» وعلى ذلك فإن دستور سنة ١٩٥٦ وإن كان قد أخذ بمبدأ حرية النشاط الاقتصادى الخاص، ألا أنه قد قيد هذه الحرية بقيدين:

أولهما: ألا يضر هذا النشاط الاقتصادى الخاص بمصلحة المجتمع.

وثانيهما: ألا يخل النشاط الاقتصادى الخاص بأمن الناس أو يعتدى على حريتهم أو كرامتهم.

وتطبيقاً لذلك، قرر دستور سنة ١٩٥٦ مجموعة من المبادئ تحول

دون السيطرة الاقتصادية، هذه المبادئ هى:

١- تنظيم الاقتصاد القومى وفقا لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية ورفع مستوى المعيشة (م٧).

٢- التوافق بين النشاط الاقتصادى العام والنشاط الاقتصادى الخاص تحقيقا للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب (م١٠).

٣- يستخدم رأس المال فى خدمة الاقتصادى القومى ، لا يجوز أن يتعارض فى طرق استخدامه الخير العام للشعب(م٩).

٤- الملكية الخاصة مصونة، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية (م١١).

٥- يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية بما لا يسمح بقيام الإقطاع (م١٢).

ثالثاً - حماية الضعفاء اقتصاديا والنهوض بمستواهم:

قرر الدستور مجموعة من المبادئ تهدف إلى حماية الضعفاء اقتصاديا ومنع استغلالهم، كما تهدف إلى النهوض بهم ورفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى.

وقد كفل الدستور حماية الضعفاء اقتصاديا بتقريره أربعة مبادى :

يتمثل المبدأ الأول منها فى حماية العمال فى مواجهة أصحاب الأعمال ، حيث نصت المادة ٥٤على أن «ينظم القانون العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد الا... الاجتماعية»، وتمكينا للعمال من الدفاع من مصالحهم نص... كفالة حق إنشاء النقابات (م٥٥).

وتمثل المبدأ الثانى ف

الإهمال الأدبى والجسمانى والروحى (م٢٠)، كذلك حماية الأمومة والطفولة ودعم الأسرة (م١٨).

ويتمـــثل المبدأ الثالث فى حماية الملكية الزراعية الصغيرة (م١٣)، عـــلاوة علـــى تنظيم العلاقة بين ملاك العقارات ومستأجريها بما يمنع من الاستغلال (م١٤).

وأخـــيرا ، يتمـــثل المبدأ الرابع فيما نصت علية المادة ٥٣ من أن «تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة بحسب ما يؤدونه من أعمال وبتحديد ســـاعات العمـــل وتقدير الأجور والتأمين ضد الأخطار وتنظيم حق الراحة والإجازات».

ومـــن ناحية أخرى سعى الدستور إلى النهوض بالضعفاء اقتصاديا ورفع مستواهم الاقتصادى و الاجتماعى والثقافى ، وقد تضمنت المادة ١٧ القاعدة الأساسية فى هذا الشأن حيث قررت أن «تعمل الدولة على أن تيسر للمواطنيـــن جميعا مستوى لائقا من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية».

وتطبيقاً لهذه القاعدة الأساسية تكفل الدولة للمصريين الحقوق الآتية:

١- الحق فى العمل (م٥٢).
٢- الحق فى التعليم (م٤٩) على أن يكون إجباريا ومجانيا فى مرحلته الأولى(م٥١).
٣- الحق فى الرعاية الصحية (م٥٦).
٤- الحق فى التأمين الاجتماعى (م٢١).

المبحث الثانى

الحقوق والحريات التقليدية

قلنا إن دستور سنة ١٩٥٦ قد أخذ بالديمقراطية السياسية والاجتماعية،لذلك تضمن الباب الثالث من الدستور مجموعة الحقوق والحريات التقليدية.

وقد نصت المادة السادسة من الدستور على القاعدة العامة فى هذا الشأن، حيث قررت ما يلى:«٤تكفل الدولة الحرية والأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المصريين» .

وتطبيقا لهذه القاعدة العامة قرر الدستور الحقوق والحريات التالية

أولاً - الحقوق والحريات الشخصية :

وتتمثل فيما قرره الدستور من الحق فى الأمن (م٣٤)، وحظر إيذاء المتهم جسمانيا أو معنويا (م٣٧)، وحرية التنقل (م٣٩)، وحرمة المسكن (م٤١)، وحرية المراسلات وسريتها (م٤٢).

ثانياً- الحقوق والحريات الفكرية:

وتتمثل فيما قرره الدستور من الحرية الدينية التى تشمل حرية الاعتقاد وحماية حرية القيام بالشعائر الدينية (م٤٣)، وحرية الرأى والبحث العلمى والتى تتضمن حق إنسان فى التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو غير ذلك فى حدود القانون (م٤٤)، وحرية التعليم فى حدود القانون والنظام العام والآداب (م٤٨).

ثالثاً - الحقوق والحريات السياسية:

وتتمثل فيمنا قررته المادة ٤٥ من حرية الصحافة والطباعة والنشر

بشرط أن تكون وفقا لمصالح الشعب وفى حدود القانون ، وحرية الاجتماع (م٤٦)، وحق تكوين الجمعيات فى حدود القانون (م٤٧)، وحق الانتخاب (م ٦١).

وباختصـــار، فـــإن دســتور سنة ١٩٥٦ قد تضمن طائفة الحقوق والحريات التقليدية التى لا تتعارض فى مضمونها مع أخذ الدستور بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وفى ختام هذا العرض لمضمون الحقوق والحريات في دستور سنة ١٩٥٦ نلاحظ ما يلى:

الملاحظة الأولى: الدور الإيجابى للدولة:

أن دســتور سنة ١٩٥٦ قد أسند إلى الدولة القيام بدور إيجابى فى مجال الحقوق والحريات، فلم يعد دور الدولة سلبيا يكتفى منه بعدم التدخل كما كان الحال فى ظل دستور سنة ١٩٢٣؛ بل أصبح مطلوبا من الدولة أن تـتدخل لضـمان كفالــة الحقــوق والحريات، وهذا ما يتضح من مراجعة النصوص المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتى لا يمكن كفالتها للمواطنين إلا بتدخل الدولة الفعال فى شتى المجالات.

الملاحظة الثانية: تقرير المساواة:

أن الحقــوق والحــريات المنصوص عليها فى دستور سنة ١٩٥٦ تخضــع كلهــا لمبدأ أساسى هو مبدأ المساواة، فالمصريون متساوون فى الحقوق والواجبات العامة لا تميز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغــة أو الدين أو العقيدة (م٣١)، ومن ثم يقرر دستور سنة ١٩٥٦ مبدأ المســاواة القانونية، حيث يتساوى المصريون فى التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات العامة.

الملاحظة الثالثة: الربط بين الحقوق والواجبات العامة:

ربط دستور سنة ١٩٥٦ بين الحقوق والواجبات العامة، ففى مقابل الحقــوق والحــريات الــتى يتمتعون بها، ألزم الدستور المصريين بأداء الواجبات التالية:

١- الدفاع عن الوطن (م٥٨).

٢- أداء الضرائب والتكاليف العامة (م٥٩).

٣- حماية الأموال العلامة (م٢٧).

٤- مراعاة النظام العام واحترام الآداب الاجتماعية العامة (م٦٠).

الباب الثالث

نظام الحكم

فى ظل الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤

ترتب على قيام الوحدة بين مصر وسوريا إنهاء العمل بدستور سنة ١٩٥٦ وإعلان دستور مؤقت فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨[١] ، وقد أبقى هذا الدستور المؤقت على الأسس العامة التى وردت فى دستور سنة ١٩٥٦ وأضاف إليها بعض الأحكام الجديدة التى اقتضتها ظروف الوحدة.

وقد تآمر الاستعمار مع الرجعية ضد دولة الوحدة، فوقع انقلاب عسكرى فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦١ فى سوريا انتهى بانفصالها عن الجمهورية العربية المتحدة.

وفى ١٦ أكتوبر سنة ١٩٦١ وجه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر خطابا إلى شعب الجمهورية العربية المتحدة والأمة العربية ، أعلن فيه ما يلى:

١- تحالف الرجعية مع الاستعمار، كذلك فلا يجوز المصالحة مع الرجعية حرصا على سلامة النضال الشعبى.

---

(١) يذهب رأى إلى القول بأن أحكام دستور سنة ١٩٥٦ تبقى سارية فيما لا يتعارض مع أحكام الدستور المؤقت، وذلك استنادا إلى أن غالبية نصوص الدستور المؤقت جاءت مماثلة لتلك التى تضمنها دستور سنة ١٩٥٦ من ناحية، وإلى خطاب رئيس الجمهورية أمام مجلس الأمة فى ٥ فبراير ١٩٥٨، من ناحية أخرى.
راجع مؤلف د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٦٥-١٩٦٦٥٥ ص٧١٣.

٢- عــدم كفايــة التنظيم الشعبى لتسلل الرجعية إليه، ولذلك يجب إعادة تنظيمه وقصر عضويته على العمال، والفلاحين، والمثقفين، وأصحاب المهــن، والمــلاك الذيــن لا تقوم ملكيتهم على الاستغلال، ورجال القوات المسلحة .

٣- توسيع القيادة الثورية والقاعدة الثورية وتعبئة الجماهير .

٤- تطوير جهاز الحكم ليكون فى خدمة الجماهير وتحت سيطرتها وتصــرفها، ولذلك يجب إعادة تنظيمه على أن يوضع كل شخص فى مكانه الصحيح .

وفــى ٤ نوفمبر سنة ١٩٦١ وجه الرئيس جمال عبد الناصر بيانا إلــى الشعب حدد فيه خطوات تنظيم العمل الشعبى. وتنفيذاً لما جاء فى هذا البــيان صــدر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٦١ قرار جمهورى بتشكيل اللجنة التحضــيرية لمؤتمــر الوطنى للقوى الشعبية، وبانتهاء أعمال هذه اللجنة بدأت انتخابات المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٥ فبراير سنة ١٩٦٢ .

وانعقــد المؤتمــر الوطــنى للقوى الشعبية فى يوم ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ حيث قدم الرئيس جمال عبد الناصر مشروع ميثاق العمل الوطنى، فأقره المؤتمر فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢ .

وإعمالا لما جاء فى ميثاق العمل الوطنى صدر إعلان دستورى فى ٢٧ ســبتمبر سنة ١٩٦٢ متضمنا الأخذ بمبدأ جماعية القيادة، حيث أنشأ مجلســاً للرئاســة يكون الهيئة العليا لسلطة الدولة، كما أنشأ مجلساً تنفيذاً يكون الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة .

وقد نصت المادة ٢٠ من هذا الإعلان على أن تبقى أحكام الدستور المؤقت (دستور سنة ١٩٥٨) سارية فيما لا يتعارض مع أحكام هذا الإعلان

وفي يوم ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ صدر إعلان دستورى جديد يتضمن أحكام النظام الدستورى المؤقت، حيث نص على أن يعمل به ابتداء من يوم ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ وحتى يتم مجلس الأمة مهمة وضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة وطرح مشروعه على الشعب لاستفتائه فيه، كما نصت المادة ١٦٩ من هذا الإعلان الدستورى على انتهاء العمل بالدستور المؤقت الصادر فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ والإعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ .

ولما كان دستور سنة ١٩٦٤ قد صدر بعد الميثاق، لذلك جاءت أحكامه تطبيقاً لمفهوم الديمقراطية كما حددها الميثاق .

وسنتبع نفس الخطة التى اتبعناها فى دراستنا لمفهوم الديمقراطية فى دستور سنة ١٩٥٦، فنحدد مدلول الشعب أولا، ثم العلاقة بين السلطات ثانيا، ونتكلم عن الحقوق والحريات ثالثاً، ثم نتكلم عن الاتحاد الاشتراكى العربى رابعاً .

وعلى ذلك ينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول – مفهوم المشاركة الشعبية .

الفصل الثانى – السلطات العامة والعلاقة بينها ،

الفصل الثالث – مفهوم الحقوق والحريات .

الفصل الأول

المشاركة الشعبية

يقـول الميثاق «إن الديمقراطية هى توكيد السيادة للشعب، ووضع السـلطة كلهـا فـى يده، وتكريسها لتحقيق أهدافه ... إن تحالف الرجعية ورأس المـال المسـتغل يجـب أن يسقط ولابد أن ينفسح المجال بعد ذلك ديمقراطـيا للـتفاعل الديمقراطى بين قوى الشعب العاملة وهى: الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية»[١] .

وتنفـيذاً لمـا جاء فى الميثاق نصت المادة الأولى من دستور سنة ١٩٦٤ المؤقـت علـى أن «الجمهورية العربية المتحدة، دولة ديمقراطية اشـتراكية، تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة، كما نصت المادة الثانية على أن «السيادة للشعب» .

كذلك يؤكد تقرير الميثاق أن السيادة تكون لكل قوى الشعب العامل ولـيس لطـبقة من الطبقات، فالديمقراطية السليمة ترفض سيطرة الطبقة الواحـدة ... فنحـن إذا كـنا قـد أسقطنا حكم طبقة الإقطاع ورأس المال المسـتغل، فإننا نرفض، لزوما وقطعا، أن نفسر مفاهيمنا على صورة تفتح الباب لدكتاتورية طبقة جديدة أيا كان وضعها الاجتماعى»[٢] .

وتؤكد النصوص السابقة ثلاثة أمور :

الأمر الأول – إعطاء السيادة للشعب العامل الذى يتكون من الفلاحين

---

(١) الباب الخامس من الميثاق – عن الديمقراطية السليمة .

(٢) تقرير الميثاق- الديمقراطية، راجع محاضر جلسات المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ١٩٦٢ ص٤٥٩ .

والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، وبذلك تكون السلطة للشعب الحقيقى ممثلا فى فئاته السابقة، مع عزل الرجعية الممثلة للإقطاع ورأس المال المستغل .

الأمر الثانى – الأخذ بنظرية سيادة الشعب بديلا عن نظرية سيادة الأمة التى أخذ بها دستور سنة ١٩٥٦، مما يؤكد الاتجاه نحو إشراك الشعب فى ممارسة السلطة فى شتى مجالاتها .

الأمر الثالث – رفض سيطرة أى طبقة من الطبقات مهما كان وضعها الاجتماعى، مما يعنى سيطرة الطبقة البروليتاريا، فتح الباب أمام كل قوى الشعب العاملة .

ولتحديد مدلول المشاركة الشعبية، فإننا سنتكلم عن تكوين هيئة الناخبين أولا، ثم نتعرض لبيان مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ثانيا، ونحدد شروط ترشيح لعضوية مجلس الأمة ثالثا، وضع الاتحاد الاشتراكى العربى رابعاً، وذلك كما يلى .

المبحث الأول

هيئة الناخبين

كان يخضع نظام الانتخاب فى ظل دستور سنة ١٩٦٤ لمجموعة القواعد التى نصت عليها المادتان ٤٥، ٤٩ من دستور سنة ١٩٦٤، والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ الخاص بوقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة لبعض الأشخاص، والقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣ الخاص بمجلس الأمة وتعديلاته .

وبمراجعة هذه النصوص يتبين لنا أن نظام الانتخاب في ظل دستور سنة ١٩٦٤ يقوم على ذات القواعد العامة التى كان يقوم عليها نظام الانتخاب في ظل دستور سنة ١٩٥٦، والتى تتمثل فى الأخذ بمبدأ الاقتراع العام، وتقرير المساواة فى ممارسة حق الانتخاب، وجعل ممارسة الحقوق السياسية إجبارية، وتوسيع هيئة الناخبين علاوة على زيادة الحقوق الانتخابية للناخب[١] .

إلا أن نظام الانتخاب في ظل دستور سنة ١٩٦٤ قد زاد من فئات المحرومين من مباشرة حقوقهم السياسية، فقررت المادة الأولى من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢[٢] وقف الحقوق السياسية وكافة الحقوق الانتخابية سواء كانت بالنسبة إلى النقابات أو الجمعيات على اختلاف أنواعها أو المجالس أو الهيئات مدة عشر سنوات بالنسبة إلى أربع فئات من الأشخاص وهم :

١- الذين أجيز وضعهم تحت التحفظ الإدارى بمقتضى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة فى ٢٢ يونيو سنة ١٩٥٦ .

٢- الذين اتخذت ضدهم إحدى التدابير المنصوص عليها فى قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ وقانون حالة الطوارئ رقم ١٦٢

---

(١) يشترط دستور سنة ١٩٦٤ أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة على الأقل من العمال والفلاحين، مما يقتضى انتخاب عضوين عن كل دائرة انتخابية أحدهما عن العمال والفلاحين، إلا أن ذلك لا يعد أخذا بنظام الانتخاب بالقائمة، كما أنه لا يعتبر أخذا بنظام تمثيل المصالح .

لمزيد من التفاصيل راجع مؤلف د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستورى، الجزء الأول ١٩٦٨ ص١٨٠، ١٨١ .

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ١٤ بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٦٢ .

لسنة ١٩٥٨، وذلك بشرط أن تكون هذه التدابير قد اتخذت خلال الفترة ما بين ٢٣ يونيو سنة ١٩٥٦ و ١٦ يناير سنة ١٩٦٢ .

٣- الذين حددت ملكيتهم الزراعية استناداً إلى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢

٤- الذيــن حددت ملكيتهم الزراعية استناداً إلى القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ .

ونصــت المــادة الثانــية من نفس القانون على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض الأشخاص من حكم المادة الأولى، فيكون لهم مباشــرة حقوقهــم السياســية والانتخابية بالرغم من انتمائهم إلى الفئات السابقة .

والواقــع أنه مما يتنافى مع الديمقراطية أن يزداد عدد الفئات التى تحرم من مباشرة حقوقها السياسية والانتخابية .

المبحث الثانى

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

رغــبة فى توكيد سيادة الشعب والتوسع فى مشاركته فى ممارسة الســلطة، حرص دستور سنة ١٩٦٤ على الأخذ بأحد مظاهر الديمقراطية شــبه المباشــرة، فــأخذ بالاســتفتاء الشعبى بنوعيه: الاستفتاء السياسى والاستفتاء الدستورى .

أمــا الاستفتاء السياسى فقد قررته المادة ١٢٩ التى تنص على ما يلى «لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل

بمصالح البلاد العليا» .

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٦٤ لم يتطلب من رئيس الجمهورية ضرورة أخذ رأى مجلس الأمة، وذلك على خلاف ما كان ينص عليه دستور سنة ١٩٥٦ .

أما الاستفتاء الدستورى فقد ورد النص عليه فى مقدمة دستور سنة ١٩٦٤، التى تطلبت طرح مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة على الشعب لاستفتائه فيه «لكى يمنحه إرادته الحرة، القوة التى تجعله مصدراً لكل السلطات» .

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بصورة واحدة من صور الاستفتاء الدستورى، فلم يتطلب استفتاء الشعب لأخذ رأيه فى أى تعديل لأحكامه، وذلك بعكس ما كان ينص عليه دستور سنة ١٩٥٦. إلا أن إغفال النص على هذه الصورة من صور الاستفتاء الدستورى ربما يجد مبرره فى صدور هذا الدستور المؤقت بمقتضى إعلان دستورى، وليس بناء على استفتاء شعبى .

المبحث الثالث

شروط العضوية فى مجلس الأمة

حددت المادة ٤٩ من الدستور ونصوص القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته الأحكام الخاصة بمجلس الأمة .

وبمطالعة هذه النصوص يتضح لنا أن البرلمان فى الجمهورية العربية المتحدة كان يتألف من مجلس واحد هو مجلس الأمة، وأن هذا المجلس يتكون من ٣٥٠ عضواً يختارون بطريق الانتخاب السرى العام،

كمـــا أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

ولا شك فى أن جواز تعيين بعض أعضاء مجلس الأمة يعتبر منافيا للديمقراطـــية، وذلـــك بالـــرغم من تقديرنا لما يقال به من مبررات فى هذا الشأن .

ومن ناحية أخرى، أكد ميثاق العمل الوطنى «أن التنظيمات الشعبية السياســـية الـــتى تقـــوم بالانـــتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل- بحق وبعدل- القوى المكونة للأغلبية وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة ... ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضـــمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جمـــيع مستوياتها، بما فيها المجلس النيابى، باعتبارها أغلبية الشعب، كما أنهـــا الأغلبـــية الـــتى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه»[1] .

وتنفيذاً لما جاء بالميثاق اشترطت المادة ٤٩ من الدستور أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة على الأقل من الفلاحين والعمال[2] .

ولتحديد المقصود بالفلاح والعامل، أحال قانون مجلس الأمة (١٥٨ /١٩٦٣) إلـــى قرار المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢، وكان هذا المؤتمر قد حدد المقصود بالفلاح والعامل كما يلى :

---

(١) الباب الخامس من ميثاق العمل الوطنى .

(٢) هـــل يـــتفق ضمان ٥٠% على الأقل من مقاعد مجلس الأمة- والتنظيمات الشعبية عموما- للعمال والفلاحين مع مبدأ المساواة بين المواطنين ومبدأ تكافؤ الفرص ؟ لاشك أن هذا الضمان لا يتفق مع مبدئى المساواة وتكافؤ الفرص .

أ- الفلاح :

«إذا كان المعنى العام للفلاح يشمل كل من تقوم حياته أساساً على زراعة الأرض، أيا كانت مساحة هذه الأرض، وأيا كانت علاقته بها، فإن المقصود بالفلاحين فى خصوص نسبة الـ ٥٠% من المقاعد هم أولئك الذين يحتاجون إلى ضمان، حتى يمكن أن يصلوا فعلا إلى المجالس الشعبية والسياسية» .

ودون أن يعنى ذلك إسقاط صفة الفلاح عن غيرهم «ممن تقوم حياتهم أساساً على زراعة الأرض، وممن يستطيعون- من غير حاجة إلى حماية أو ضمان- أن يصلوا إلى المجالس الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى».

وعلى ذلك يكون الفلاح هو كل من تنطبق عليه الشروط التالية :

١- أن تكون الزراعة هى حرفته ومصدر رزقه .

٢- أن يكون مقيما إقامة مستقرة فى منطقة عمله .

٣- ألا يزيد ما يحوزه هو وزوجته وأولاده القصر على أكثر من عشرة أفدنه من الأرض الزراعية[1] .

٤- ألا يكون ممن حددت ملكيتهم طبقا لقوانين الإصلاح الزراعى .

٥- ألا يكون من الموظفين والمستخدمين العموميين .

---

(١) خفض الحد الاقصى لما يجوز حيازته من الأرض إلى عشرة أفدنه بمقتضى قرار رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى رقم ١١ لسنة ١٩٦٨، وقد أدخل هذا التعديل الجديد على قانون مجلس الأمة بمقتضى القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٨ . راجع نصوص هذا القانون فى الجريدة الرسمية- العدد ٤٦ تابع- بتاريخ ١٤/١١/١٩٦٨ .

ب- العامل :

«إذا كان المعنى العام للعامل هو كل من يعمل لقاء أجر عند رب عمل طبيعى أو معنوى، فإن المقصود بالعمال فى خصوص موضوع نسبة الـ ٥٠% هم أولئك الذين يحتاجون إلى ضمان، حتى يمكن أن يصلوا فعلا إلى المجالس الشعبية والسياسية»، وعلى ذلك عرف العامل بأنه «كل من تتوافر فيه شروط العضوية للنقابات العمالية كما يدخل فى حكم هذه الفئة الحرفيون الذين يعملون بأنفسهم ولا يستخدمون الغير .

ويخرج من هذا المجال مديرو الشركات والمؤسسات ومن فى حكمهم، وكذلك المفوضون وأعضاء مجالس إدارات الشركات والمؤسسات، عدا المنتخبين منهم عن العمال والموظفين» .

ثم أضاف القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ شرطاً آخر لاعتبار الشخص عاملا وهو ألا يزيد ما يحوزه هو وأسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضى الزراعية ملكاً أو إيجارا على خمسة وعشرين فدانا، وقد خفض هذا الحد الأقصى لما يجوز حيازته فأصبح عشرة أفدنه، وذلك بمقتضى القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٨ .

وقد حددت المادة الخامسة من قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ شروط عضوية مجلس الأمة، إلا أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤[(١)] قد عدل هذه المادة وذلك بإضافة بعض الشروط الجديدة. ووفقاً للتعديل الأخير يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الأمة :

١- أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة. فإذا كان اكتسابه هذه الجنسية بطريق التجنس، وجب أن تكون قد مضت على ذلك

---

(١) الجريدة الرسمية- العدد رقم ٤٧ بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٧ .

عشر سنوات على الأقل .

٢- أن يكون اسمه مقيداً فى أحد جداول الانتخابات .

٣- أن يكـــون بالغـــاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب .

٤- أن يجيد القراءة والكتابة .

٥- أن يكـــون عضواً عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى، ومضت على عضويته مدة سنة على الأقل .

٦- ألا تكون أملاكه وأمواله قد فرضت عليها الحراسة وفقاً لأحكام قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤، أو قانون حالة الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .

٧- ألا يكـــون ممـــن حددت ملكيتهم الزراعية وفقاً لأحكام قوانين الإصلاح الزراعى .

٨- ألا يكون ممن طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية فيما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه .

وفى ٩ مارس سنة ١٩٦٤ صدر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٤[١]، حيـــث أجاز لرئيس الجمهورية أن يستثنى- بقرار منه- بعض المرشحين لعضوية مجلس الأمة من الشروط الأربعة الأخيرة .

وفـــى تقديـــرنا أن هذه الشروط الأربعة وإن كان قد اقتضاها واقع مـــرحلة الـــتحول الاشـــتراكى التى كان يعيشها المجتمع فى مصر، إلا أنها تتنافى مع منطق الديمقراطية وتتعارض مع مبدأ سيادة الشعب .

ولا يخالجـــنا أدنـــى شك فى أن التطور سيؤدى حتما إلى إلغاء هذه

---

(١) الجريدة الرسمية- العدد رقم ٥٦ بتاريخ ١٩٦٤/٣/٩.

الشروط، وإطلاق الحقوق السياسية لكل أفراد الشعب بدون أى تمييز، وقد حدث ذلك بالفعل طبقاً لأحكام دستور سنة ١٩٧١ .

المبحث الرابع

التنظيم السياسى الوحيد
(الاتحاد الاشتراكى العربى)

بادرت الثورة إلى حل الأحزاب السياسية فى ١٨ يناير سنة ١٩٥٣، ورغبة فى سد الفراغ الذى نشأ عن إلغاء هذه الأحزاب ولتنسيق الجهود الشعبية أنشئت هيئة التحرير، وظلت تؤدى المهام المحددة لها طوال فترة الانتقال .

ومع دستور سنة ١٩٥٦ ظهر الاتحاد القومى كتنظيم شعبى يعمل على بذل الجهود من أجل تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة، ثم اتسع الاتحاد القومى ليشمل إقليمى الجمهورية العربية المتحدة بعد قيام الوحدة بين مصر وسوريا سنة ١٩٥٨. وظل الاتحاد القومى هو التنظيم السياسى الوحيد المسموح به فى الجمهورية العربية المتحدة إلى أن وقع الانفصال فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦١ .

وقد ورد النص على الاتحاد الاشتراكى العربى فى الباب الخامس من الميثاق، ووافق المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية على أسس إقامته بجلسة ٤ يوليو سنة ١٩٦٢، ثم أوردت المادة الثالثة من دستور سنة ١٩٦٤ ما تضمنه الميثاق بشأن الاتحاد الاشتراكى العربى فنصت على ما يلى :

«إن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة

للشـعب العـامل، وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنـية، هـى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى، ليكون السلطة الممثلة للشـعب، والدافعـة لإمكانـيات الـثورة، والحارسـة على قيم الديمقراطية السليمة».

وفـى ضوء ما ورد بالميثاق والدستور وقانون الاتحاد الاشتراكى العـربى[١]، يمكن تحديد الخطوط العامة لنظام الاتحاد الاشتركى العربى كما يلى :

أولاً : أهداف الاتحاد الاشتراكى العربى :

حددت مقدمة قانون الاتحاد الاشتراكى أهدافه فيما يلى[٢] :

- تحقيق الديمقراطية السليمة .
- تحقيق الثورة الاشتراكية .
- دفع إمكانيات التقدم ثوريا لصالح الجماهير .
- حماية الضمانات التى قررها الميثاق لقيام الديمقراطية السليمة وهى :

أ- كفالـة الحد الأدنى لتمثيل العمال والفلاحين فى جميع التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها، بحيث يراعى فى تنظيمات الاتحاد الاشتراكى العربى نفسه أن تكون نسبة العمال والفلاحين ٥٠% على الأقل

---

(١) نقصـد بقانون الاتحاد الاشتراكى القانون الأساسى للاتحاد الاشتراكى العربى الذى أصـدره الرئيس الراحل جمال عبد الناصر بوصفه رئيسا للاتحاد يوم ٩ مايو سنة ١٩٦٨.

(٢) لمـزيد مـن التفاصـيل، راجـع مقال د. سعيد عبد الفتاح عاشور: أهداف الاتحاد الاشـتراكى العـربى. مقـال بالمجلة المصرية للعلوم السياسية العدد ٢٤- مارس ١٩٦٣ ص١٣٤ .

(يستثنى من تطبيق هذه النسبة مؤتمرات ولجان الاتحاد للمؤسسات الجماهيرية ووحداتها التى يدخل فى تكوينها عمال أو فلاحون مثل الجامعات) .

ب- مبدأ القيادة الجماعية .

ج- دعم التنظيمات النقابية والتعاونية .

د- إرساء حق النقد والنقد الذاتى .

هـ- نقل سلطة الدولة إلى المجالس المنتخبة تدريجياً .

وجملة القول أن أهداف الاتحاد الاشتراكى العربى تتلخص فى العمل على تحقيق الديمقراطية والاشتراكية طبقا لما جاء بالميثاق .

ثانياً : عضوية الاتحاد الاشتراكى العربى :

الاتحاد الاشتراكى العربى تنظيم شعبى يمثل كل قوى الشعب العاملة، لذلك فالعضوية فيه مفتوحة لكل مواطن من قوى الشعب العاملة تتوافر فيه الشروط التالية[1] :

١- أن يكون من مواطنى الجمهورية العربية المتحدة .

٢- أن يكون سنة ١٨ سنة على الأقل، وله حق الانتخاب .

٣- أن يكون مواطنا صالحا غير مستغل، ولم تصدر ضده أى أحكام مخلة بالشرف .

٤- أن يؤمن بالميثاق، ويتعهد بالعمل فى منظمات الاتحاد الاشتراكى العربى، عاملا على تحقيق أهدافه .

٥- أن يقدم طلبا كتابيا للانضمام لعضوية الاتحاد الاشتراكى العربى.

---

(١) راجع المادة الأولى من قانون الاتحاد الاشتراكى العربى .

والعضوية فى الاتحاد الاشتراكى العربى نوعان(١) :

- **عضو عامل** :

وهو من له حق الترشيح لمنظمات الاتحاد الاشتراكى العربى، وحق انتخاب أعضاء هذه المنظمات، ويسدد الاشتراك الذى تقرره اللجنة التنفيذية العليا .

- **عضو منتسب** :

وتحدد أوضاعه وفقا للقرارات التى تصدرها اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد بنظام الأعضاء المنتسبين .

وقد حددت المادة الرابعة واجبات العضو بالاتحاد الاشتراكى، وأهم هذه الواجبات هى:

١- التمسك بالقيم الروحية والإنسانية، والتعمق فى فهم ميثاق العمل الوطنى وشرحه للغير .

٢- تطبيق القانون الأساسى للاتحاد الاشتراكى العربى والمحافظة على وحدته وتماسكه، ودراسة قرارات منظماته باستمرار، وبذل قصارى جهده فى تنفيذ ما يقرره الاتحاد.

٣- قبول قرار الأغلبية حتى ولو كان مخالفا لرأية، والعمل على تنفيذه بإخلاص وتفان .

٤- ممارسة النقد والنقد الذاتى، والعمل على تصحيح أخطائه بروح طيبه .

٥- إنكار الذات وعدم طلب امتيازات أو استثناءات، وبذل الجهد لخدمة المواطنين وتثقيفهم، واكتشاف القيادات من بينهم .

---

(١) راجع المادة الثانية من قانون الاتحاد الاشتراكى العربى .

٦- الوقوف بكل قوة ضد أعداء الثورة الاشتراكية والقومية العربية وأعداء حريتنا واستقلالنا .

أما حقوق العضو العامل فقد حددتها المادة الخامسة من قانون الاتحاد الاشتراكى، وتتلخص فيما يلى :

١- ممارسة حق الانتخاب والتقدم للترشيح لعضوية المراكز القيادية داخل الاتحاد الاشتراكى العربى .

٢- الاشتراك فى المناقشة وإبداء رأيه فى اجتماعات وحدة الاتحاد التى هو عضو فيها، علاوة على حقه فى رفع رأيه إلى أية هيئة قيادية إذا كان مخالفا لقرار من قرارات الاتحاد، على أن يلتزم بتنفيذ هذه القرارات إلى أن يتم البت فى اعتراضه عليها .

٣- التقدم بالأسئلة والاقتراحات والطلبات والشكاوى إلى تنظيمات الاتحاد، وحقه فى توجيه الانتقادات التى يراها كفيلة برفع مستوى الاتحاد وتنظيماته .

٤- مناقشة العوامل المؤثرة على رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى والثقافى لوحدته الأساسية .

٥- مناقشة المسائل التى تتصل بسياسة الاتحاد وتحقيق أهدافه فى الصحافة .

ثانياً - منظمات الاتحاد الاشتراكى العربى :

يخضع تكوين منظمات الاتحاد الاشتراكى العربى لقاعدة جوهرية، هى تكوينها بطريق الانتخاب من القاعدة إلى القمة، وتتدرج منظمات الاتحاد المختلفة من القاعدة إلى القمة طبقا للمستويات التالية[1] :

---

(١) راجع المواد من ٦ إلى ١٣ من قانون الاتحاد الاشتراكى العربى .

١- الوحدة الأساسية :

وتتكون فى القرية أو ما يماثلها، وفى المؤسسة الجماهيرية، وهى قاعدة تنظيم الاتحاد الاشتراكى العربى .

ويتشكل تنظيم الاتحاد الاشتراكى العربى للوحدة الأساسية من :

- مؤتمر الوحدة الأساسية :

ويـــتكون من جميع الأعضاء العاملين بالوحدة، ويعتبر أكبر سلطة على مستوى الوحدة.

- لجنة الوحدة الأساسية :

وتـــتكون من عدد من الأعضاء يختارون بطريق الانتخاب العام كل سنتين .

- الأمين والأمين المساعد :

ويختاران بطريق الانتخاب من بين أعضاء اللجنة .

٢- المركز أو القسم أو البندر :

وتتكون منظمات الاتحاد الاشتراكى العربى على هذا المستوى من :

- مؤتمر الاتحاد للمركز أو القسم أو البندر :

ويتكون من مندوبين لجميع الوحدات الأساسية الموجودة فى نطاق المركز أو القسم أو البندر .

وهـــو يعتـــبر أكبر سلطة للاتحاد على هذا المستوى، ومدته أربع سنوات .

- لجنة الاتحاد للمركز أو القسم أو البندر :

تتكون بالانتخاب من بين أعضاء مؤتمر المركز أو القسم أو البندر

لمدة أربع سنوات.

- **الأمين والأمين المساعد** :

ويختـــاران بطريق الانتخاب من بين أعضاء اللجنة، ويجوز انتخاب أكثر من أمين مساعد .

٣- المحافظة :

تتكون منظمات الاتحاد على مستوى المحافظة من :

مؤتمر الاتحاد للمحافظة :

ويتكون من مندوبين لجميع المراكز والأقسام والبنادر الموجودة فى نطاق المحافظة .

وهـــو يعتبر أكبر سلطة للاتحاد على مستوى المحافظة، مدته أربع سنوات .

- لجنة الاتحاد للمحافظة :تتكون بالانتخاب من بين أعضاء مؤتمر الاتحاد للمحافظة لمدة أربع سنوات .

- **الأمين والأمين المساعد** :

ويختـــاران بطريق الانتخاب من بين أعضاء اللجنة، ويجوز اختيار أكثر من أمين مساعد .

٤- الجمهورية :

تتكون منظمات الاتحاد على مستوى الجمهورية من :

- **المؤتمر القومى العام** :

ويشكل وفقا للقرارت التنظيمية التى تصدرها اللجنة التنفيذية العليا

للاتحـــاد، ومـــدة المؤتمـــر ســـت سنوات، ويعتبر أعلى سلطة فى الاتحاد الاشتراكى العربى .

- **اللجنة المركزية للاتحاد :**

وتـــتكون بالانـــتخاب مـــن بين أعضاء المؤتمر القومى العام، وفقا للقرارات التنظيمية التى تصدرها اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد. ومدتها ست سنوات، وتجتمع مرتين فى السنة على الأقل .

- **اللجنة التنفيذية العليا :**

وتـــتكون مـــن رئـــيس الاتحاد الاشتراكى العربى رئيساً، وعشرة أعضاء تنتخبهم اللجنة المركزية من بين أعضائها .

- **رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى :**

يختار بطريق الانتخاب فى أول اجتماع للمؤتمر القومى العام، وهو يعتـــبر رئيسا للمؤتمر العام ورئيسا للجنة المركزية ورئيسا للجنة التنفيذية العليا للاتحاد .

ويلاحـــظ أن تكويـــن الاتحـــاد الاشتراكى العربى يقوم على أساس الانـــتخاب من القاعدة إلى القمة، كما أن الانتخاب يتم على فترات متقاربة، مما يسهم فى إمكانية تحقيق التمثيل الحقيقى للأعضاء علاوة على إمكانية تجديد قياداته ومحاسبة هذه القيادات .

كذلك يلاحظ أن قانون الاتحاد الاشتراكى العربى قد عهد إلى اللجنة التنفيذية العليا بمهمة تحديد كيفية تشكيل المؤتمر العام واللجنة المركزية، وكان المنطق يقضى- فى رأينا- بأن يتكفل قانون الاتحاد الاشتراكى نفسه بـــتحديد كيفـــية تشكيل المؤتمر القومى العام ولجنته المركزية، لا أن يعهد بهـــذه المهمة إلى اللجنة التنفيذية العليا التى تعتبر خاضعة للمؤتمر ولجنته

المركزية طبقا لنصوص قانون الاتحاد الاشتراكى .

ويخضـــع سير العمل فى الاتحاد الاشتراكى العربى لمجموعة من المبادئ، تتلخص أهمها فيما يلى[1] :

١- احترام الأقلية لإرادة الأغلبية .

٢- كسب ثقة الشعب عن طريق الإقناع .

٣- النظام والطاعة فى العلاقات بين القيادة الطليعية والجماهير .

٤- الاعتراف بالأخطاء والمبادرة إلى إصلاحها .

٥- عـــدم فـــرض الســـلطة، أو ممارسة أى نوع من التعالى على جماهير الشعب العامل .

رابعاً - طبيعة الاتحاد الاشتراكى العربى :

يجمـــع الفقـــه[2] على القول بأن الاتحاد الاشتراكى العربى لا يعتبر حـــزبا سياســـيا، كذلك لا يعتبر الاتحاد الاشتراكى- ومن باب أولى- جبهة وطنية تضم مجموعة أحزاب .

إن الاتحـــاد الاشـــتراكى العـــربى تنظيم سياسى شعبى وليس حزبا سياسيا، وذلك لأمرين:

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع: مقدمة قانون الاتحاد الاشتراكى .

(٢) راجـــع على سبيل المثال: د. محمد طه بدوى: الفكر الثورى ١٩٥٦، ص١٧٩. د. عبد الحميد كمال حشيش: دروس فى ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢- النظرية العامة للثورة، ١٩٦٦، ص٢٨٢ .

راجـــع كذلـــك: مقـــال د. أحمد كمال أبو المجد: الاتحاد الاشتراكى العربى وعلاقته بســـلطات الحكم- مقال بالمجلة المصرية للعلوم السياسية، العدد رقم ٢٤- مارس ١٩٦٣ ص٩٥ .

الأمر الأول – يضـم الاتحاد الاشتراكى العربى قوى الشعب العاملة الممـثلة للفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، وعلى ذلـك يمـثل الاتحاد الاشتراكى كل قوى الشعب العاملة،فلا تقتصر العضوية فيع على طبقة معينة أو فئة بالذات .

الأمر الثانى – يمثل الاتحاد الاشتراكى العربى تحالف قوى الشعب العاملـة، وعلـى ذلـك فهو لا يسعى إلى تحقيق مصالح طبقة أو فئة دون أخـرى، بـل يسعى إلى تحقيق الصالح المشترك لكل الطبقات والفئات طبقا للمبادئ التى قررها ميثاق العمل الوطنى .

كذلك لا يعتبر الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة رابعة تقوم إلى جانب سلطات الدولة التقليدية الثلاث، فالاتحاد الاشتراكى ليس سلطة من سلطات الدولة بل هو سلطة سياسية، باعتبار أنه «السلطة الممثلة للشعب» بصريح نص المادة الثالثة من الدستور، وعلى ذلك يعتبر الاتحاد الاشتراكى «سلطة سياسية» فى حين تعتبر السلطات التقليدية الثلاث سلطات دولة(١) .

وعلـى ضـوء مـا سـبق تتحدد علاقة الاتحاد الاشتراكى العربى بسـلطات الدولـة وبالتنظـيمات الشعبية الأخرى، فهو يوجه ويراقب هذه السلطات وتلك التنظيمات دون أن يحل محلها .

---

(١) يذهـب د. سليمان محمد الطماوى إلى أن القضاء الإدارى قد اعتبر الاتحاد القومى سـلطة مسـتقلة بذاتها عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهو سلطة رابعة أنشأها الدستور. ويرى سيادته أن هذا الوصف الذى أضفاه القضاء الإدارى المصرى على الاتحاد القومى يصدق من باب أولى على الاتحاد الاشتراكى العربى .
لمـزيد من التفاصيل، راجع مؤلفه: السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى ١٩٦٧، ص٤٥٣ .

الفصل الثانى

السلطات العامة والعلاقة بينها

(النظام البرلمانى- الرياسى)

يتفق الفقه على أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أخذ بالنظام البرلمانى، وأن دستور سنة ١٩٥٦ قد أخذ بنظام فريد يقوم على أساس الجمع بين بعض مبادئ النظام الرياسى وبعض مبادئ النظام البرلمانى. إلا أن تكييف النظام الذى أخذ به دستور سنة ١٩٦٤ ليس محل اتفاق بين الفقهاء، فما هى حقيقة هذا النظام وهل هو نظام برلمانى أو نظام رياسى، أو هو مزيج من النظامين معاً ؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضى بيان السلطات العامة فى دستور سنة ١٩٦٤ أولا، ثم تحديد العلاقة بين هذه السلطات ثانيا، وعلى ضوء ذلك يمكننا تكييف النظام الذى أخذ به دستور سنة ١٩٦٤.

المبحث الأول

السلطات العامة

أقام دستور سنة ١٩٦٤ سلطات ثلاث هى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ثم السلطة القضائية.

أولاً - السلطة التشريعية :

تمثل السلطة التشريعية فى مجلس الأمة، وهو يتألف من ٣٥٠ عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام، بالإضافة إلى حق رئيس

الجمهوريـــة فـــى تعيين عشرة من أعضاء المجلس. وذلك بشرط أن يكون نصف عدد أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين.

ويقـــرر دســـتور سنة ١٩٦٤ نفس الأحكام التى كان يقرها دستور سنة ١٩٥٦ فيما يتعلق بمدة المجلس. واستقلاله، وكيفية قيامه بوظيفته.

كذلـــك يمارس مجلس الأمة نفس الاختصاصات التى كان يمارسها طبقا لدستور سنة ١٩٥٦ ، حيث أورد دستور سنة ١٩٦٤ أحكاما مشابهة لـــتلك الـــتى كـــان يـــنص علـــيها دســـتور سنة ١٩٥٦ مع وجود بعض الاستثناءات.

فلا يوجد اختلاف بين الأحكام التى يقررها كل من الدستورين بصدد ممارسة مجلس الأمة لاختصاصه التشريعى.

أمـــا ممارسة المجلس لاختصاصه المالى فتخضع لأحكام واحدة فى كلا الدستورين، باستثناء نص المادة ٧٦ من دستور سنة ١٩٦٤ الذى وإن أوجـــب عرض مشروع ميزانية الدولة على مجلس الأمة إلا أنه قد اشترط أن يكـــون ذلـــك قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل. فى حين أن النص المقابل فى دستور سنة ١٩٥٦ (م١٠١) كان يشترط عرض ميزانية الدولـــة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل، كذلك أغفل دستور سنة ١٩٦٤ النص على الحكم الوارد فى المادة ٩٩ من دستور سنة ١٩٥٦ والذى يقرر أنة «لا يجوز منح احتكار إلا بقانون وإلى زمن محدود»

أما الاختصاص السياسى لمجلس الأمة فى ظل دستور ١٩٦٤ فإنه يخضـــع لأحكام مخالفة لتلك التى نص عليها دستور ١٩٥٦ . ويتمثل هذا الاختصـــاص فـــيما تطلبته المادة ٨٢ من دستور سنة ١٩٦٤ من ضرورة

موافقـــة المجلس على برنامج الحكومة بعد تعيينها. وما قررته المادة ٨٦ من حق كل عضو من أعضاء مجلس الأمة فى توجيه أسئلة أو استجوابات إلــى رئـــيس الوزراء أو إلى الوزراء، وما نصت عليه المادة ٨٧ من أنه يجــوز لعشــرين مـــن أعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة، وما قـــررته المـــادة ٨٣ مـــن حـــق مجلـــس الأمة فى مراقبة أعمال الحكومة ومســئولية الحكومة وأعضائها أمام المجلس، وأخيراً ما نصت عليه المادة ٨٤ عن حق مجلس الأمة فى سحب الثقة من الحكومة أو أعضاء منها.

وســـنبحث الاختصـــاص السياسى لمجلس الأمة بتفصيل أكثر عند كلامنا عن العلاقة بين السلطات العامة.

ثانياً - السلطة القضائية:

تكلــم عنها دستور سنة ١٩٦٤ فى الفصل الرابع منه (المواد من ١٥٢-١٦٠)، وقــد ورد بشـــأنها نفـــس المبادئ التى قررها دستور سنة ١٩٥٦، بــل إن دســـتور سنة ١٩٦٤ قد نقل حرفيا نصوص مواد دستور سنة ١٩٥٦ فى هذا الشأن؛ وذلك باستثناء المادة ١٦٠ التى نصت على ما يلـــى «ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة وبيان اختصاصها..الخ»، فى حيــن كانت المادة المقابلة فى دستور سنة ١٩٥٦ (م١٨٣) تنص على أن «ينظم القانون ترتيب المحاكم العسكرية..».

ثالثاً - السلطة التنفيذية:

يخـــتلف تكويـــن السلطة التنفيذية في دستور سنة ١٩٦٤ اختلافا أساســـيا عـــن تكوينها فى دستور سنة ١٩٥٦، إذا كانت تتكون من رئيس الجمهوريـــة والـــوزراء طبقاً لدستور سنة ١٩٥٦، بينما تتكون من رئيس الجمهورية والحكومة طبقا لدستور سنة ١٩٦٤.

ونوجز فيما يلى قواعد تكوين واختصاصات السلطة التنفيذية فى ظل دستور سنة ١٩٦٤:

١- رئيس الجمهورية:

اشترط دستور سنه ١٩٦٤ فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية ثلاثة شروط هى : أن يكون مصريا من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعاً بحقوق المدنية والسياسية، وألا تقل سنه عنه خمس وثلاثين سنة ميلادية .

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٦٤ لم يتطلب أن يكون رئيس الجمهورية من جدين مصريين، كما لم ينص على عدم انتماء رئيس الجمهورية إلى الأسرة التى كانت تتولى الملك فى مصر.

وتنص المادة ١٠٢ على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، حيث يمر انتخابه بمراحل ثلاث:

أ- اقتراح بالترشيح:

يرشح رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل.

ب- الترشيح:

يعرض اقتراح الترشيح على مجلس الأمة، ويشترط أن ينال موافقة أغلبية ثلثى أعضاء المجلس، فإذا أنال هذه الموافقة عرض المرشح على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ج- الاستفتاء:

يصبح المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء.

وأجــاز الدســتور لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو أكثر لرئيس الجمهورية، ويعفيهم من مناصبهم (م١٠٧)، كما استحدث الدستور منصب النائب الأول لرئيس الجمهورية.

ولــم يحــدد الدستور الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل منصب نائب رئيس الجمهورية مما آثار خلافا فى الفقه فى هذا الشأن إلا أننا نتفق مع الرأى القائل بأنه يجب أن تتوافر فيه نفس الشروط الواجب توافرها فى رئيس الجمهورية[1].

كذلــك لم يحدد الدستور الاختصاصات التى يمكن أن يباشرها نائب رئــيس الجمهوريــة، إلا أنــه قد نص على أن يقوم النائب الأول لرئيس الجمهورية بمباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية فى ثلاث حالات: يتمثل الحالــة الأولــى فيما نصت عليه المادة ١٠٩ من أنه «إذا قام مانع مؤقت، يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهوريــة». وتتمــثل الحالة الثانية فيمال نصت عليه ١١٠ من أنه«فى حالة استقالة الرئيس. أو عجزه الدائم عن العمل، أو وفاته، يتولى الرئاسة مؤقــتا النائــب الأول لرئيس الجمهورية..» وذلك حتى يتم اختيار الرئيس الجديــد. وتتمثل الحالة الثالثة فيما قررته المادة ١١٢ من أن يتولى النائب الأول لرئــيس الجمهورية الرياسة مؤقتا فى حالة اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهورى.

---

(١) ذهب رأى فى الفقة إلى القول بأنه يكفى أن يتوافر فيمن يشغل منصب نائب رئيس الجمهورية شروط الوزير على الأقل.

راجع مؤلف د. مصطفى أبو زيد فهمى: النظام الرئاسى فى أمريكا ومصر ١٩٦٧، ص٢٩٥.

اختصاصات رئيس الجمهورية:

يقـرر دستور سنة ١٩٦٤ اختصاصات واسعة لرئيس الجمهورية، وهـى متنوعة ذات طبيعة تشريعية وإدارية وسياسية، وتتلخص جملة هذه الاختصاصات فيا يلى:

- تعيين عدد من أعضاء مجلس الأمة لا يزيد على عشرة أعضاء (م٤٢).
- اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (م١٦٦-١٨٨).
- إصدار اللوائح المختلفة (م١١٩-١٢٢).
- قيادة القوات المسلحة، وإعلان الحرب (م١٢٣-١٢٤).
- إبرام المعاهدات (م١٢٥).
- إعلان حالة الطوارئ (م١٢٦).
- العفو عن العقوبة أو تخفيفها (م١٢٧).
- تعيين رئيس الوزراء وإعفائهم مناصبهم (م١١٤) والاشتراك مع الحكومة فى وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها (م١١٣).
- تعيين الموظفين المدنيين والعكسريين والمثلين السياسيين وعزلهم (م١٢٨).
- استفتاء الشعب فى المسائل العامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (م١٢٩).

ب- الحكومة:

تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء (م١٢١). ويشترط فيمن يعين وزيرا أن يكون مصريا، وأن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسيه (م١٣٧).

ويـــرأس رئيس الوزراء مجلس الوزراء، كما يدير أعمال الحكومة (م١٣١)، كذلك يشرف على هيئات التفتيش والرقابة فى الدولة (م١٣٦).

والحكومـــة هـــى الهيـــئة التنفيذية والإدارية للدولة ، تقوم بتنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية الخاصة بالبناء الاشتراكى ورفع معيشة الشعب العامل ، وانتهاج سياسة خارجية سليمة (م١٣٣).

وقد حددت المادة ١٣٤ اختصاصات الحكومة فيما يلى:

- توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزراء والمؤسسات والهيئات العامة.
- إصـــدار القرارات الإدارية والتنفيذية، وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات .
- تعيين وعزل الموظفين طبقا للقانون .
- إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة .
- إعـــداد مشـــروع الخطة العامة للدولة لتطوير الاقتصاد القومى، واتخاذ التدابير اللازمة لمباشرة تنفيذها .
- الإشـــراف علـــى تنظـــيم وإدارة نظـــم النقد والائتمان وأعمال التأمينات بالدولة.
- عقد القروض ومنحها فى حدود السياسة العامة للدولة .
- الإشراف على جميع المؤسسات العامة .
- ملاحظـــة تنفـــيذ القوانيـــن، والمحافظة على أم الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

المبحث الثانى

العلاقة بين السلطات العامة

ثار خلاف بين الفقهاء بصدد تكييف النظام الذى أخذ به دستور سنة ١٩٦٤فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطة العامة، فبرز اتجاهان فى هذا الشأن:

الاتجاه الأول – الأخذ بالنظام الرياسى[١] :

يذهب هذا الاتجاه إلى القول بأن دستور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام الرياســى، وذلك على أساس أن هذا الدستور قد منح سلطات فعلية لرئيس الجمهورية يزاولها بنفسه لا بواسطة وزرائه، وذلك علاوة على تقرير عدم مسئولية الرئيس السياسية أمام مجلس الأمة .

والواقــع أن هــذا الــرأى محل نظر، ذلك أنه ان كان صحيحا أن دســتور ســنة ١٩٦٤ قــد منح سلطات فعلية لرئيس الجمهورية يزاولها بنفسه، إلا أن هذا الدستور قد أنشأ مجلسا للوزراء يشترك مع الرئيس فى وضــع السياســة العامــة للدولة، علاوة على تقرير المسئولية التضامنية للــوزراء أمــام مجلــس الأمــة ثم حق مجلس الأمة، فى سحب الثقة من الوزارة، وهى أمور تعتبر من جوهر النظام البرلمانى لا النظام الرياسى .

وعلــى ذلــك فنحــن لا نوافق على الاتجاه القائل بأن دستور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام الرياسى .

الاتجاه الثانى-الأخذ بالنظام البرلمانى[٢] :

ذهــب اتجاه ثان إلى القول بأن دستور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام

---

(١) راجــع- د. مصــطفى أبــو زيــد فهمــى: النظام الدستورى للج. ع. م. ١٩٦٦، ص١٤٤١ ص٤٨٨ .

(٢) راجع- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٦٥- ١٩٦٦، ص٧٣٧ .

البرلماني، وذلك على أساس ما قرره الدستور من حق مجلس الأمة فى سحب الثقة من الحكومة أو الوزير، على أن يباشر رئيس الجمهورية حل مجلس الأمة، وذلك علاوة على أن الدستور وإن كان لم ينص على أن يباشر رئيس الجمهورية اختصاصاته بواسطة الحكومة، إلا أن ذلك لا يعنى أن ينفرد رئيس الجمهورية بمزاولة هذه الاختصاصات[1] .

ويقترب من هذا الاتجاه ما قال به البعض[2]من أن دستور ١٩٦٤ قد أخذ بجوهر النظام البرلماني، وذلك بتقريره دعامتى هذا النظام المتمثلتين فى المسئولية الوزارية التضامنية وحق الحل. إلا أن دستور سنة ١٩٦٤ لم يأخذ بالنظام البرلماني الكامل، وذلك نظراً لأن رئيس الدولة- فى ظل هذا الدستور- له اختصاصات يمارسها بنفسه كما أنه مسئول جنائيا.

والواقع أن هذا الرأى محل نظر أيضاً، وذلك أن رئيس الجمهورية ينفرد- فى ظل دستور سنة ١٩٦٤- بمباشرة اختصاصاته بنفسه، فلم يتطلب هذا الدستور توقيع رئيس الوزراء أو توقيع الوزير المختص على تصرفات رئيس الجمهورية لتصير نافذة. كذلك إذا كان دستور سنة ١٩٦٤

---

(١) يذهب د. محسن خليل إلى القول بأن دستور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام البرلماني بجميع عناصره، إلا أنه يطلق على هذا النظام وصف «النظام البرلماني المتطور»، وذلك على أساس أن دستور سنة ١٩٦٤ قد طور مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية بأن جعلها مشاركة بين رئيس الدولة من ناحية، والوزارة من ناحية أخرى.

راجع مؤلفه: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول ١٩٦٨، ص٤٤٥.

(٢) د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري ١٩٦٧، ص٧٢٢ ومن هذا الرأى أيضا د. رمزى الشاعر، حيث يقرر أن دستور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بجوهر النظام البرلماني وأن لم يتخلص نهائيا من بعض مظاهر النظام الرياسي .

راجع مؤلفه: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٧٠، ص٢٢٧ .

قــد أخذ بجوهر النظام البرلمانى، فإنه قد أخذ أيضاً بجوهر النظام الرياسى بمــا قرره من سلطات واسعة لرئيس الجمهورية يباشرها بنفسه ولا يسأل عنها سياسيا أمام مجلس الأمة .

رأينا – الأخذ بالنظام البرلمانى – الرياسى :

وجملــة القــول أن دســتور سنة ١٩٦٤ لم يأخذ بالنظام الرياسى الكامل، كما أنه لم يأخذ بالنظام البرلمانى الكامل، بل اتبع نفس الخطة التى ســار عليها دستور سنة ١٩٥٦ فأخذ بمزيج من مبادئ كل من النظامين، وإن كــان قــد اختلف عن دستور سنة ١٩٥٦ حيث أنشأ مجلس الوزراء وجعله مسئولا مسئولية تضامنية أمام مجلس الأمة .

وتتمــثل مظاهر النظام الرياسى فى دستور سنة ١٩٦٤ فيما قرره هذا الدستور من سلطات فعلية واسعة لرئيس الجمهورية، يمارسها بنفسه دون أن يسأل سياسيا عنها أمام مجلس الأمة، ولا يزال رئيس الجمهورية يملك سلطة تقرير السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها .

أما مظاهر النظام البرلمانى فى دستور سنة ١٩٦٤ فتتمثل فيما يلى:

١- ثنائــية الســلطة التنفيذية، حيث تتكون من رئيس الجمهورية والحكومة. والحكومة (مجلس الوزراء) مسئولة مسئولية تضامنية وفردية أمام مجلس الأمة .

ولا شــك فى أن تقرير المسئولية التضامنية لمجلس الوزراء يعتبر أحد الأركان الجوهرية للنظام البرلمانى .

٢- يجــوز لرئــيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضــاء بمجلــس الأمة (م١٤٢)، كما يسمع رئيس الوزراء والوزراء فى مجلس الأمة ولجانه كلما طلبوا الكلام (م٨٥) .

٣- تعـرض الحكومـة بعـد تعيينها برنامجها على مجلس الأمة وتطلب موافقة مجلس الأمة عليه (م٨٢) .

٤- مـا قـرره الدستور من وسائل تؤثر بها الحكومة على مجلس الأمـة، وتتمثل هذه الوسائل فيما قرره الدستور من حق رئيس الجمهورية فى دعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض دورته (م٥٣)، وما قررته المادة ٩١ مـن حق رئيس الجمهورية فى مجلس الأمة، وذلك بشرط أن يتضمن قرار الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما وتعييـن مـيعاد لاجـتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخاب .

٥- مـا قـرره الدسـتور من وسائل يؤثر بها مجلس الأمة على الحكومـة، وتتمثل الوسيلة الأولى فى حق مجلس الأمة فى مراقبة أعمال الحكومـة (م٨٣)، وتتمـثل الوسيلة الثانية فى حق كل عضو من أعضاء مجلس الأمة فى توجيه أسئلة أو استجوابات إلى رئيس الوزراء أو الوزراء بشـأن من الشئون الداخلة فى اختصاصهم، بشرط أن تجرى المناقشة فى الاسـتجواب بعد سبعة أيام من يوم تقديمه، وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقـة الحكومة. وتتمثل الوسيلة الثالثة فيما قررته المادة ٨٧ من أنه «يجـوز لعشـرين من أعضاء مجلس الأمة، أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة، ولاستيضاح سياسة الحكومة فى شأنه، وتبادل الراى فيه، وتتمثل الوسـيلة الـرابعة- وهى أخطرها جميعاً- فى حق مجلس الأمة فى سحب الثقة بالحكومة أو الوزير وذلك إذا توافرت أربعة شروط هى:

الشـرط الأول- أن يكـون عرض سحب الثقة بعد استجواب موجه إلى الحكومة أو إلى الوزير.

الشـــرط الثانى- أن يكون عرض سحب الثقة بناء على طلب عشر الأعضاء المجلس.

الشـــرط الثالث- لا يجوز لمجلس الأمة أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه.

الشـــرط الرابع- أن يكون سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير باغلبية أعضاء المجلس.

وهكذا يتضح لنا أن دستور سنة ١٩٦٤ قد جمع بين بعض مبادئ النظام الرياسى وبعض مبادئ النظام البرلمانى، وأن القول بأنه قد أخذ بأحد النظامين دون الآخر قول لا يمثل إلا نصف الحقيقية، لأنه ينظر إلى موقف الدستور من تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية فقط، أو ينظر إلى تحديد الدســتور للعلاقــة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط؛ فهو ينظر إلى جانــب واحد مع إهمال الجانب الآخر، والتكييف الصحيح للنظام يتطلب منا أن تنظر إلى الجانبين معا دون إهمال أى منهما.

والخلاصـــة أن دســتور سنة ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام الرياسى فيما يــتعلق باختصاصات رئيس الجمهورية، وأنه قد اخذ بالنظام البرلمانى فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وانه فى تنظيمه للسلطة التنفــيذية قــد أخــذ بمــبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وهو أحد أركان النظام الــبرلمانى، وذلــك بعكس ما أخذ به الدستور سنة ١٩٥٦. ومن هنا يكون دستور سنة ١٩٦٤ قد زاد من مظاهر النظام البرلمانى على حساب مظاهر النظام الرياسى.

ولكن مما سبق يمكن تكييف النظام الذى أخذ به دستور سنة ١٩٦٤ بانه نظام برلمانى – رياسى.

الفصل الثالث

مفهوم الحقوق والحريات

يربط الميثاق بين الديمقراطية والاشتراكية، فيقرر «أن الديمقراطية هى الحرية السياسية..والاشتراكية هى الحرية الاجتماعية، ولا يمكن الفصل بيـن الاثنتين إنهما جناحاً الحرية الحقيقية وبدونهما أو بدون أى منهما لا تستطيع الحرية أن تحلق إلى آفاق الغد المرتقب»[١].

وتأكـيدا للارتباط بين الديمقراطية والاشتراكية، يحدد الميثاق معالم الديمقراطية السليمة كما يلى[٢]:

١- إن الديمقراطـية السياسية لا يمكن أن تنفصل عن الديمقراطية الاجتماعية، ولا تتحقق حرية المواطن السياسية إلا إذا توافرت له ضمانات ثـلاث تتمثل فى: التحرر من الاستغلال فى جميع صوره، الفرصة المتكافئة فى نصيب عادل من الثروة الوطنية، والتخلص من كل قلق يبدد الخوف من المستقبل فى حياته.

٢- إن الديمقراطـية السياسـية لا يمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات، إن الديمقراطية هى سلطة مجموع الشعب.

٣- إن الوحـدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب العاملة المتمثلة فى الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، هى الـتى تسـتطيع أن تقـيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لإمكانيات الثورة والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة.

---

(١) الباب الخامس من الميثاق.

(٢) راجع الباب الخامس من الميثاق.

٤- إن التنظيمات الشعبية، وخصوصاً التنظيمات التعاونية النقابية، تستطيع أن تقوم بدور مؤثر وفعال فى التمكين للديمقراطية السليمة.

٥- إن النقد والنقد الذاتى من أهم الضمانات للحرية، وإن استبعاد الرجعية يقدم أو ثق الضمانات لحرية الإجماع، وحرية المناقشة، وحرية الصحافة.

٦- إن مفاهيم الديمقراطية السليمة السابقة لابد لها أن تفرض نفسها على الحدود التى تؤثر فى تكوين المواطن وفى مقدمتها التعليم والقوانين واللوائح الإدارية.

واتساقا مع ما سبق يحدد الميثاق مقومات المجتمع الجديد، كما يؤكد ضمان الحقوق والحريات التى تكفل تحقيق الديمقراطية بجانبها السياسى والاجتماعى[١] .

وقد صدر دستور سنة ١٩٦٤ متضمنا الأسس التى سجلها الميثاق فما يتعلق بمقومات المجتمع الجديد والحقوق والحريات المعترف بها للمواطنين، وذلك على النحو التالى:

المبحث الأول

المقومات الأساسية للمجتمع

يقوم المجتمع على مقومات أساسية هى:

١- النظام الاشتراكى الذى يحظر أى شكل من أشكال الاستغلال. وللنظام الاشتراكى العربى سماته الخاصة التى تميزه عن غيره من النظم

---

(١) راجع البابين السادس والسابع من الميثاق.

الاشتراكية، حيث يقوم على مجموعة من المبادئ التى تعتبر استجابة لواقع المجتمع المصرى وتراثه الروحى والفكرى والحضارى. وتتلخص هذه المبادئ فيما يلى:

- توجيه الاقتصاد القومى بأكمله وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة (م١٠).

- تملك الدولة الثروات الطبيعية، وهى التى تكفل حسن استغلالها (م١١).
- يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج (م١٢).
- يستخدم رأس المال فى خدمة الاقتصاد القومى، ولا يجوز أن يتعارض فى طرق استخدامه مع الخير العام للشعب (م١٤).

- **تكون الملكية على ثلاثة أشكال:**

١- ملكية الدولة: وتتمثل فى شكل قطاع عام قوى وقادر، يقود التقديم فى جميع المجالات، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية.

٢- ملكية تعاونية: وتتمثل فى ملكية كل المشتركين فى الجمعية التعاونية.

٣- ملكية خاصة: وتتمثل فى شكل قطاع خاص يشترك فى التنمية فى إطار الخطة الشاملة لها، من غير استغلال.

على أن تشمل رقابة الشعب القطاعات الثلاثة، وتسيطر عليها كلها(م١٣).

٢- الملكية الخاصة مضمونة، وهى تخضع للمبادئ التالية:

- للملكية الخاصة وظيفتها الاجتماعية، وينظم القانون أداء هذه الوظيفية (م١٦).

- لا تـنزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل، وفقا للقانون (م١٦).

- يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية(م١٧).

- يحدد القانون وسائل حماية الملكية الزراعية الصغيرة (م١٧).

٣- الأسـرة قوامها الدين والأخلاق والوطنية (م٧)، وتكفل الدولة دعمها وحماية الأمومة والطفولة (م١٩).

٤- تكـافؤ الفـرص: وتكلفـة الدولة لجميع المصريين، وذلك بضمانها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الآتية:

- حق العمل:

فالعمل حق وواجب وشرف (م١٢)، وتكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة، بحسب ما يؤدونه من أعمال، وتقدير الأجور، والتأمين الاجتماعى، والتأميـن الصـحى، والتأمين ضد البطالة، وتنظيم حق الراحة والإجازات (م٤٠). كذلـك يقرر الدستور أن إنشاء النقابات مكفول، وللنقابات شخصية اعتبارية، وذلك على الوجه الذى يبينه القانون (م٤١).

- التضامن الاجتماعى:

وذلـك بما تكلفه الدولة للمصريين من خدمات التأمين الاجتماعى، والمعونـة فى حالة الشيخوخة، وفى حالة المرض أو العجز عن العمل أو البطالة (م٢٠).

- حق الرعاية الصحية:

وتكلفـة الدولـة بإنشـاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية والتوسع فيها (م٤٢).

- **حق التعليم**:

وتكفلـه الدولـة بإنشـاء مخـتلف أنـواع المـدارس والجامعات والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها. كما تهتم الدولة بنمو الشباب البدنى والعقلى والخلقى (م٣٨).

كذلـك يكـون التعليم العام فى مراحله المختلفة فى مدارس الدولة وجامعاتها بالمجان (م٣٩) .

المبحث الثانى

الحقوق والحريات العامة

تضـمن البـاب الثلث من دستور سنة ١٩٦٤ «الحقوق والواجبات العامة»، وتشمل قائمة الحقوق والحريات التى وردت فى هذا الباب ما يلى:

أولاً - الحقوق والحريات الشخصية:

وتضـمن الحق فى الأمن، فلا يجوز القبض على أحد أو حبسه إلا وفـق أحكـام القـانون (م٢٧)، كما تتضمن حرية التنقل (م٣١)، وحرمة المسكن حيث تنص المادة ٢٣ على ما يلى:

«للمـنازل حـرمة، فـلا يجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها».

ويلاحـظ أن المـادة ٢٣ لم تحظر مراقبة المنازل. كما كانت تنص علـى ذلك المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٥٦ كذلك يلاحظ أن دستور سنة ١٩٦٤ قد أغفل النص على حرية المراسلات وسريتها.

ثانياً - الحقوق والحريات الفكرية:

وتتضمن حرية الاعتقاد، وحماية حرية القيام بشعائر الأديان (م٣٤)، وحرية الرأى والبحث العلمى بما تتطلبه من حق كل إنسان فى التعبير عن رأيه، ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير ، أو غير ذلك، فى حدود القانون (م٣٥).

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٦٤ لم ينص على حرية التعليم، وذلك على خلاف دستور سنة ١٩٥٦.

ثالثاً - الحقوق والحريات السياسية:

وتتمثل فيما قررته المادة ٣٦ من أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة فى حدود القانون»، كذلك ما قرره الميثاق من أن «ملكية الشعب للصحافة- التى تحققت بفضل قانون تنظيم الصحافة الذى أكد لها فى نفس الوقت استقلالها عن الأجهزة الإدارية للحكم- قد انتزعت للشعب أعظم أدوات حرية الرأى ومكنت أقوى الضمانات لقدرتها على النقد»[1].

ونصت المادة ٣٧ على حق الاجتماع ، فقررت أن «للمصريين حق الاجتماع فى هدوء غير حاملين سلاحا، ودون حاجة إلى إخطار سابق والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون». ويلاحظ أن هذا النص يخالف مثيله فى دستور سنة ١٩٥٦، حيث كانت المادة ٤٦ من هذا الدستور تنص على مايلى«للمصريين حق الاجتماع فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز للبوليس أن يحضر اجتماعاتهم...».

---

(١) الباب الخامس من الميثاق.

كذلك قررت المادة ٤٥ حق الانتخاب بقولها إن «الانتخاب حق للمصريين على الوجه المبين فى القانون».

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٦٤ لم ينص على حق المصريين فى تكوين الجمعيات، كذلك لم ينص الدستور على حق المصريين فى مخاطبة السلطات العامة، كما لم ينص على حقهم فى تقديم الشكاوى إلى هيئات الدولة. وذلك كله خلافا لما قرره دستور سنة ١٩٥٦.

وفى مقابل الحقوق والحريات السابقة التى قررها الدستور المصريين، فقد ألزمتهم بالقيام بالواجبات التالية:

١- حماية ودعم ملكية الشعب (م١٥).
٢- الدفاع عن الوطن (م٤٣) .
٣- أداء الضرائب والتكاليف العامة (م٤٤).

وأخيراً يقرر دستور سنة ١٩٦٤ مبدأ المساواة فى التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات، فالمصريون متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، ولا تتميز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة (م٢٤).

القسم الثالث[1]

نظام الحكم الحالى

فى ظل دستور سنة ١٩٧١

توالت الأحداث الجسام على مصر فى ستينات القرن العشرين، فوقعت هزيمة يونيو ١٩٦٧، التى انتهت باحتلال سيناء وتوقف الملاحة فى قناة السويس. ثم مات الرئيس عبد الناصر فى سبتمبر ١٩٧٠، واختير السادات رئيسا فى استفتاء عام فى أكتوبر ١٩٧٠ الذى قاد حركة التصحيح فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١.

ومن ثم كانت المناداة بوضع دستور جديد دائم، فطلب رئيس الجمهورية من مجلس الشعب وضع مشروع دستور دائم، وبتاريخ ٢٤ مايو ١٩٧١ وافق مجلس الشعب على اقتراح رئيس المجلس بتشكيل لجنة تحضيرية لوضع مشروع الدستور، وبتاريخ ٢٥ مايو ١٩٧١ وافق مجلس الشعب على تشكيل اللجنة التحضيرية للدستور من ثمانين عضوا من أعضاء المجلس، على أن تستعين اللجنة بمن تشاء من أهل الرأى والخبراء وعلماء الدين وكل فئات الشعب لوضع مسودة مشروع الدستور.

وبجلسة ٢٢ يوليو سنة ١٩٧١، أقر مجلس الشعب - بعد المناقشة - تقرير اللجنة التحضيرية عن مشروع الدستور، وعهد إلى لجنة صياغة فنية لصياغة نصوص الدستور على ضوء المبادىء العامة التى أقرها المجلس، فصاغته فى مائة وثلاث وتسعين مادة. ثم عرض على الشعب فى استفتاء عام، فوافقت عليه الأغلبية بتاريخ ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١، حيث

---

(١) كتب هذا القسم الأستاذ الدكتور أنور أحمد رسلان.

بدأ العمل به منذ ذلك التاريخ[١].

وقــد عــدل دستور سنة ١٩٧١ للمرة الأولى سنة ١٩٨٠، حيث اقــترح تعديــل ثلاثــة موضوعات: أولها: تعديل المواد ١، ٢، ٣، ٤، ٥ الخاصة بنظام الحكم فى الدولة واعتبار الشريعة الإسلامية مصدراً للتشريع مــع تقريــر التعددية الحزبية. وثانيها: يقضى بتعديل نص المادة ٧٧ من الدستور بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تولى الرئاسة لمدد تالية، بدلا من مرتيــن فقــط. وثالــثها: خاص بإنشاء مجلس الشورى وتنظيم الصحافة. فأصبح الدستور يتكون من ٢١١ مادة.

وقد عدل الدستور مرة ثانية، حيث اقترح رئيس الجمهورية فى ٢٦ فــبراير ســنة ٢٠٠٥ تعديل المادة ٧٦ من الدستور ليكون اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب العام الحر المباشر من بين أكثر من مرشح للرئاسة، وقــد تمت الموافقة على هذا التعديل باستفتاء عام، ووافقت أغلبية الشعب عليه بتاريخ ٢٥ مايو سنة ٢٠٠٥.

وللإلمــام بالجوانــب والمبادئ التى تحكم نظام الحكم طبقا لأحكام دستور ١٩٧١، سنقسم هذا القسم إلى ثلاثة أبواب:

الباب الأول – المشاركة الشعبية.

الباب الثانى – السلطات العامة والعلاقة بينها.

الباب الثالث – الحقوق والحريات العامة.

---

(١) الوقائع المصرية، العدد ٢٠٨ بتاريخ ١٣ سبتمبر ١٩٧١.

الباب الأول

المشاركة الشعبية

يقرر دستور ١٩٧١ فى مادته الثالثة أن السيادة للشعب وحده، وأن الشعب هو مصدر السلطات . كما يقرر فى مادته الخامسة (معدلة سنة ١٩٨٠) أن النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية يقوم على أساس تعدد الأحزاب.

ومن ثم يثور التساؤل عن كيفية تطبيق مبدأ السيادة الشعبية، وبمعنى آخر كيفية مشاركة الشعب فى ممارسة السلطة:

ولبيان ذلك يلزم تحديد شروط الناخب من ناحية، ومظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، من ناحية ثانية. وشروط الترشيح لعضوية مجلسى الشعب والشورى، من ناحية ثالثة، ووضع الأحزاب السياسية فى مصر، من ناحية رابعة.

وسنرجىء حديثنا عن شروط الترشيح لعضوية مجلسى الشعب والشورى للباب الثالث. ومن ثم سنقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول، وذلك كما يلى:

الفصل الأول – هيئة الناخبين.

الفصل الثانى – مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

الفصل الثالث – التعددية الحزبية.

الفصل الأول

هيئة الناخبين

كان الفقه الدستورى يأخذ بمبدأ سيادة الأمة، بما يترتب عليها من إمكانية وضع ضوابط أو قيود عند تحديد من يكون له حق التعبير عن إرادة الأمـــة، فكانت قوانين الانتخاب لا تقرر حق الانتخاب للجميع طبقاً لمبادىء عامـــة، بـــل كان بعضها يقيد حق الانتخاب بشروط تقوم على التفرقة بين المواطنين سواء بحسب الجنس أو الوضع الاقتصادى أو الاجتماعى .. الخ.

إلا أن الـــتطور المعاصـــر اتجه للأخذ بنظرية سيادة الشعب، بحيث تكـــون السيادة لكل أفراد الشعب دون أى تفرقة بين مواطن ومواطن آخر وبغـــض النظر عن الأوضاع السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، الأمر الـــذى يؤدى إلى تقرير حق الاقتراع لجميع المواطنين وفقا لمبادىء عامة قوامها المساواة بين الجميع وعدم التفرقة بين مواطن وآخر أيا كان أساس هذه التفرقة.

وقد أخذت المادة الثالثة من دستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ بمبدأ السيادة الشعبية، حيث تقرر المادة الثالثة منه ما يلى:

«السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى هذا الدستور».

والمـــتأمل فى نص المادة الثالثة من الدستور يجد أنها تقرر ثلاثة مبادىء فى وقت واحد، هى :

المبدأ الأول – سيادة الشعب، أى الأخذ بمبدأ سيادة الشعب، بدلاً من مبدأ سيادة الأمة.

المبدأ الثانى- الشعب هو مصدر السلطات، أى أن السلطة إنما تستمد شُرعيتها من الشعب واختيار الشعب لها اختياراً حراً ودون أية قيود.

المبدأ الثالث - يمارس الشعب مظاهر سيادته وفقاً للأحكام الواردة بالدستور، فلئن كان الشعب يتمتع بالسيادة إلا أنه يقيد بممارسة مظاهر السيادة وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى الدستور.

والدستور عندما يقرر أن السيادة للشعب، فإنه يعنى أن تكون هذه السيادة للشعب بالمدلول السياسى، أى أن الذى يتمتع بالسيادة هو المواطنون الذين يكون لهم حق الانتخاب والترشيح طبقاً لأحكام الدستور.

أما الشعب بالمدلول الاجتماعى فهو يشمل كل أفراد الشعب، بما فى ذلك الذين لا يتمتعون بالحقوق السياسية، فالشعب المصرى بالمدلول الاجتماعى يشمل كل المواطنين أى أنه يشمل السبعين مليون مواطن مصرى، أما الشعب المصرى بالمدلول السياسى فهو يشمل فقط حوالى ٣٢ مليون مواطن مصرى أى أولئك الذين يتمتعون بحق الانتخاب.

ووفقاً لما سبق، يثور التساؤل الآتى:

ما هو الشعب السياسى فى مصر؟ وبمعنى آخر ما هى شروط التمتع بحق الانتخاب؟

تنص المادة ٦٢ من الدستور على ما يلى:

«للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى».

وتنص المادة الأولى من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (معدلاً بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥) على ما يلى:

«على كل مصرى ومصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولاً : إبداء الرأى فى كل استفتاء ينص عليه الدستور.

ثانياً : انتخاب كلا من:

١- رئيس الجمهورية (معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ٢٠٠٥).
٢- أعضاء مجلس الشعب.
٣- أعضاء مجلس الشورى.
٤- أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

وطبقاً لأحكام الدستور والقانون، يشترط فى الناخب ما يلى:

أولاً - أن يكون مصرى الجنسية:

فحق الانتخاب مقرر لكل مصرى أصيل، أما الأجنبى فلا يتمتع بحق الانــتخاب فى مصر، إلا إذا تجنس بالجنسية المصرية ومضى عليه خمس ســنوات منذ حصوله على الجنسية المصرية (وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥)، على أنه يجوز للأجنبى الذى حصل على الجنسية المصرية ممارســة حــق الانتخاب دون قيد الخمس سنوات، وذلك بصدور قرار من رئــيس الجمهورية بذلك، أو بصدور قرار بذلك من وزير الداخلية لكل من حصل على الجنسية المصرية وانضم إلى القوات المصرية المحاربة.

ثانياً: أن يكون قد بلغ من العمر ثمانية عشر سنة ميلادية:

يتمــتع بحق الانتخاب كل مصرى أو مصرية بلغ ثمانية عشر سنة مــيلادية، أى أن ســن النضــج السياسى للتمتع بحق الانتخاب قد حددها القانون المصرى بثمانية عشر وفقاً للتقويم الميلادى.

ولئــن كــان النزول بالسن الانتخابى إلى ثمانية عشر سنة ميلادية

(منذ دستور سنة ١٩٥٦) يؤدى إلى إتاحة الفرصة للشباب فى المشاركة فى الانتخابات وهم يمثلون نسبة عالية من المواطنين المصريين. إلا أنه يدعونا إلى الإشارة لحاجة هؤلاء الشباب للتثقيف السياسى وتنمية الوعى القومى لممارسة حقهم الانتخابى من ناحية، واكسابهم القدرة على الفهم وحسن الاختيار بما يحقق الصالح الوطنى، من ناحية أخرى.

ثالثاً - ألا يكون ممن اعفوا من أداء واجب الانتخاب:

فلأسباب تتعلق بمصلحة الوطن العليا وضرورة الانضباط والتفرغ للدفاع عن الأمن الخارجى والأمن الداخلى لمصر، قرر قانون مباشرة الحقوق السياسية، إعفاء ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية، والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة من أداء واجب الانتخاب.

رابعاً - ألا يكون ممن أوقفت مباشرة حقوقهم السياسية:

حددت المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية ثلاث فئات توقف مباشرة حقوقهم السياسية، وذلك كما يلى:

الفئة الأولى: المحجور عليهم مدة الحجر.

الفئة الثانية: المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم.

الفئة الثالثة: الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم مالم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك.

خامساً - ألا يكون محروما من مباشرة الحقوق السياسية:

حددت المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية الفئات المحرومة من مباشرة الحقوق السياسية كما يلى:

١- المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢- مــن صــدر حكم محكمة القيم بمصادرة أمواله، على أن يكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم.

٣- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة، أو غدر أو رشوة أو تفاليس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد، أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة، وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٤- المحكــوم علــيه بعقوبــة ســالبة للحــرية فى إحدى الجرائم المنصــوص عليها فى المواد من ٤١ إلى ٥١ من قانون مباشرة الحقوق السياسية (جرائم الانتخاب المنصوص عليها فى الباب الرابع من القانون)، وذلــك مــالم يكــن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٥- من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف، مالم تنقضى خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه.

ويتضـــح مما سبق أن حق الانتخاب مقرر لكل مصرى توافرت فيه الشـــروط السابقة، ذكراً كان أو أنثى، وعلى قدم المساواة دون اية تفرقة، وبدون عزل سياسى لأى فئة أو فرد من أفراد المجتمع، ومن ثم فإن شروط التمتع بحق الانتخاب فى مصر يتفق مع المبادىء الديمقراطية وتعد تطبيقا صحيحا لمتطلباتها.

الفصل الثانى

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

لئـن كـان دستور سنة ١٩٧١ قد أخذ بالديمقراطية النيابية، حيث ينتخـب الشـعب نوابـا عـنه مكونون مجلس الشعب الذى يتولى السلطة التشـريعية إلى جانب الرقابة المالية والرقابة على أعمال الحكومة. إلا أنه قـد أخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة، وذلك فى حالات معينة يمكن اللجـوء فيها إلى هذا الأسلوب الذى يشرك الشعب فى التعبير مباشرة عن رأيه.

وتتمـثل حالات أو تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة فى دستور سنة ١٩٧١ فيما يلى:

أولاً - حالات الخطر:

تنص المادة ٧٤ من الدستور على ما يلى: «لرئيس الجمهورية إذا قـام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عـن أداء دورهـا الدسـتورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطـر، ويوجـه بـيانا إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

ثانياً - النزاع بين مجلس الشعب والحكومة:

تعالج المادة ١٢٧ من الدستور حالة تقرير مسئولية رئيس مجلس الـوزراء بناء على طلب عشر أعضاء مجلس الشعب، بعد استجواب موجه للحكومـة. فـإذا قرر مجلس الشعب مسئولية الحكومة، يعد مجلس الشعب تقريـرا يرفعة إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى

إلـــيه مـــن رأى فى هذا الشأن وأسبابه، حيث يجوز لرئيس الجمهورية رد التقرير لمجلس الشعب خلال عشرة أيام، فإذا أقر مجلس الشعب التقرير من جديـــد، جـــاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

ثالثاً : حل مجلس الشعب:

تقرر المادة ١٣٦ حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب على حل المجلس.

رابعاً : المسائل الهامة المتصلة بمصالح البلاد العليا:

تجـــيز المـــادة ١٥٢ مـــن الدستور لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا.

خامساً : تعديل الدستور:

حـــددت المادة ١٨٩ من الدستور أحكام تعديل الدستور، وذلك كما يلى:

- طلب تعديل الدستور حق مقرر لرئيس الجمهورية، وكذلك من ثلثى أعضاء مجلس الشعب على الأقل.
- سواء كان طلب التعديل مقدما من رئيس الجمهورية أو من مجلس الشـــعب، يناقش مجلس الشعب (بعد مناقشة مجلس الشورى) مبدأ التعديل ويصدر قراره فى شانه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب، لا يجـــوز إعـــادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض.

وفـــى حالـــة موافقة مجلس الشورى[١] والشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، بشرط موافقة مجلس الشورى على التعديل ثم موافقة مجلس الشعب على التعديل بأغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشعب.

ويشترط لنفاذ التعديل، موافقة الشعب على التعديل فى استفتاء عام.

(١) المادة ١٩٥ من الدستور.

الفصل الثالث

التعددية الحزبية

عرفت مصر الأحزاب السياسية فى أوائل القرن العشرين، ثم تعددت الأحـــزاب السياســـية فـــى ظل دستور سنة ١٩٢٣، فزاد عددها وتنوعت وتباينـــت أهدافهـــا، وإن اتهمها البعض بأنها كانت أحد أسباب فساد الحياة السياسية وأنها كانت عاملاً من عوامل الضعف وتدهور الأوضاع السياسية فـــى مصـــر إلى جانب كل من الاحتلال الانجليزى والنظام الملكى، فأعلنت ثـــورة ســـنة ١٩٥٢ إلغاء الأحزاب السياسية، والاتجاه إلى الأخذ باسلوب التنظـــيم السياســـى الواحـــد: فأنشئت هيئة التحرير، ثم الاتحاد القومى، ثم الاتحاد الاشتراكى العربى.

وصدر دستور سنة ١٩٧١ مقررا فى مادته الخامسة ما يلى:

«الاتحـــاد الاشـــتراكى العـــربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمـــة علـــى أســـاس مـــبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحيـــن والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية. وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية، وفى متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته، ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومة.

ويؤكد الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عـــن طـــريق العمـــل السياسى الذى تباشره تنظيماته بين الجماهير، وفى مخـــتلف الأجهـــزة الـــتى تضطلع بمسئوليات العمل الوطنى. ويبين النظام الأساســـى للاتحـــاد الاشـــتراكى العـــربى شـــروط العضوية فيه وتنظيماته المخـــتلفة، وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطى، على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين فى المائة على الأقل».

وبتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ تم تعديل الدستور، وكان من أهم التعديلات ذلك الذى أدخل على نص المادة الخامسة من الدستور، حيث أصبح نصها كالآتى:

«يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك فى إطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور. وينظم القانون الأحزاب السياسية».

وكان قد سبق ذلك – وفى أعقاب حرب أكتوبر المجيدة – اتجاه الرئيس السادات إلى تطوير الاتحاد الاشتراكى حيث شكل لجنة مستقبل العمل السياسى فى يناير سنة ١٩٧٦ لدراسة موضوع المنابر داخل الاتحاد الاشتراكى ودورها فى دعم الديمقراطية. وقد تشكلت اللجنة من ١٦٨ عضوا، وانتهت اجتماعاتها التى عقدت فى الفترة من ٢ فبراير حتى ٩ مارس ١٩٧٦ إلى ظهور أربعة اتجاهات رئيسية، تمثل أولها، وهو يمثل الأغلبية العظمى – فى الدعوة إلى تطوير الاتحاد الاشتراكى مع إقامة منابر ثابتة فى داخله. وتمثل ثانيها، فى القول بالإبقاء على الاتحاد الاشتراكى فى صورته القائمة آنذاك مع السماح بقيام منابر متحركة بداخله، وتمثل ثالثها، فى القول بإقامة الأحزاب السياسية، فيما يتمثل الرابع، فى السماح بإقامة المنابر داخل وخارج الاتحاد الاشتراكى[١].

وفى مارس ١٩٧٦، قرر الرئيس السادات السماح بقيام ثلاثة منابر: أحدها يمثل اليمين باسم تنظيم الأحرار الاشتراكيين، والثانى يمثل الوسط باسم «تنظيم مصر العربى الاشتراكى»، والثالث يمثل اليسار باسم

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف الدكتور على الدين هلال: تطور النظام السياسى فى مصر ١٨٠٣ – ١٩٩٧، صفحة ١٩٧ وما بعدها.

«تنظيم التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى». حيث خاضت المنابر الثلاثة انتخابات مجلس الشعب سنة ١٩٧٦، وفى أول اجتماع لمجلس الشعب بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٦ أعلن الرئيس السادات تحويل التنظيمات السياسية الثلاثة إلى أحزاب سياسية. ومن ثم فقد صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بتاريخ ٧ يوليو سنة ١٩٧٧.

والملفت للنظر أن قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ كان يخالف أحكام المادة الخامسة من الدستور آنذاك، حيث سمح بقيام الأحزاب السياسية فى حين كان الدستور يقرر التنظيم السياسى الوحيد، وقد تم تعديل الدستور ووافق عليه الشعب بأغلبية كبيرة فى استفتاء عام بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠، ومن ثم أصبح نظام الحكم طبقا لأحكام دستور سنة ١٩٧١ يقوم على التعددية الحزبية.

والحزب هو كل جماعة من الأفراد يؤمنون بذات الاتجاهات السياسية ويعملون على تطبيقها بالوصول إلى السلطة أو التأثير على قرارات السلطة.

وقد عرفته المادة الثانية من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ كما يلى:

«يقصد بالحزب السياسى كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادىء وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم».

فما هى شروط تأسيس الحزب السياسى ؟

طبقا للتعديل الذى تم على المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥، يشترط لتأسيس أو استمرار أى

حزب سياسى ما يلى:

أولاً - أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم.

ثانياً - عدم تعارض مبادىء الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى.

ثالثاً- أن يكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة.

رابعاً- عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على استغلال المشاعر الدينية، أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة.

خامساً- عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية.

سادساً- عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى.

سابعاً- علانية مبادىء الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله.

وقد حدد القانون إجراءات تأسيس الحزب، حيث يبدأ الأمر، بتقديم طلب التأسيس ممن فوضه مؤسسوا الحزب على أن يكون موقعا من الف عضو من أعضائه المؤسسين مصدقا رسمياً على توقيعاتهم، على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل وبما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة.

وتشكل لجنة الأحزاب السياسية من:

١- رئيس مجلس الشورى رئيساً

٢- وزير الداخلية.

٣- وزير شئون مجلس الشعب.

٤- ثلاثـة من الرؤساء السابقين للهيئات القضائية أو نوابهم من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى.

٥- ثلاثة من الشخصيات العامة غير المنتمين إلى أى حزب سياسى.

وقـد اشـترطت المـادة السادسة (معدلة بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥) فيمن ينتمى لعضوية أى حزب سياسى ما يلى:

١- أن يكـون مصـرياً، على أن يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصبا قيادياً فيه أن يكون مصرياً من أب مصرى.

٢- أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية.

٣- ألا يكـون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القـوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى.

ونبيـن فيما يلى الوضع القائم للأحزاب السياسية المصرية فى أول ديسمبر سنة ٢٠٠٥[١]:

---

(١) وفقا للبيانات التى تم الحصول عليها من لجنة الأحزاب السياسية.

أولاً

موقف الأحزاب السياسية القائمة وتاريخ وأداة إنشائها

اسم الحزب	رئيس الحزب	تاريخ إنشاء الحزب	أداة إنشائه
١- الوطنى الديمقراطى	الأمين العام: أ. محمد صفوت الشريف	١٩٧٨/١٠/١	(قرار اللجنة)
٢- مصر العربى الاشتراكى	أ. وحيد فخرى الأقصرى	١٩٧٧/٧/٧	- تاريخ العمل بقانون الأحزاب السياسية رقم ١٩٧٧/٤٠ مادة ٣٠
٣- الأحرار الاشتراكيين	أ. حلمى أحمد سالم	١٩٧٧/٧/٧	- تاريخ العمل بقانون الأحزاب السياسة رقم ١٩٧٧/٤٠ مادة ٣٠
٤- التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى	د. رفعت محمد السعيد	١٩٧٧/٧/٧	- تاريخ العمل بقانون الأحزاب السياسة رقم ١٩٧٧/٤٠ مادة ٣٠
٥- الوفد الجديد	د. نعمان محمد جمعه	١٩٧٨/٢/٤	(قرار اللجنة)
٦- العمل الاشتراكى	-------	١٩٧٨/١٢/١١	(قرار اللجنة)
٧- الأمـــــة	أ. أحمد الصباحى	١٩٨٣/٦/٢٥	حكم المحكمة
٨- الاتحادى الديمقراطى	أ. إبراهيم محمد ترك	١٩٩٠/٤/١٤	حكم المحكمة
٩- الخضر المصرى	د. عبد المنعم الأعصر	١٩٩٠/٤/١٤	حكم المحكمة
١٠- مصر الفتاة الجديد	-------	١٩٩٠/٤/١٤	حكم المحكمة
١١- الشعب الديمقراطى	-------	١٩٩٢/٣/١٥	حكم المحكمة
١٢- العـربى الديمقـراطى الناصرى	أ. ضياء الدين داود	١٩٩٢/٤/١٩	حكم المحكمة
١٣- العدالة الاجتماعية	-------	١٩٩٣/٦/٦	حكم المحكمة
١٤- التكافــــل	د. أسامه محمد شلتوت	١٩٩٥/٢/٥	حكم المحكمة
١٥- الوفاق القومى	د. السـيد رفعـت العجرودى	٢٠٠٠/٣/٢	(قرار اللجنة)
١٦- مصر ٢٠٠٠	د. فوزى خليل غزال	٢٠٠١/٤/٧	حكم المحكمة
١٧- الجيل الديمقراطى	أ. نـاجى عـبد الفـتاح الشهابى	٢٠٠٢/٢/٩	حكم المحكمة
١٨- الغـــد	د. أيمن عبد العزيز نور	٢٠٠٤/١٠/٢٧	(قرار اللجنة)
١٩-الدسـتورى الاجتماعى الحر	أ. ممـدوح محمد أحمد قناوى	٢٠٠٤/١١/٢٤	(قرار اللجنة)
٢٠- شباب مصر	أ. أحمد عبد الهادى على	٢٠٠٥/٧/٢	حكم المحكمة
٢١- السلام الديمقراطى	أ. أحمـد محمـد بيومى الفضالى	٢٠٠٥/٧/٢	(قرار اللجنة)

ويتضح من الجدول السابق أن أحد عشر حزبا قد تم إنشاؤها بحكم المحكمة.

ثانياً

أحزاب رفضت من اللجنة وتقدمت بطعون للمحكمة ورفضت

اسم الحزب	وكيل المؤسسين	قرار اللجنة وتاريخه	حكم المحكمة
١- الجبهة الوطنية	محمد ممتاز محمد نصار	رفض فى ٧٩/١١/٢٧	رفض من المحكمة فى ١٩٨٣/٦/٢٥
٢- الحزب الناصرى	كمال أحمد	رفض فى ٨٣/١٢/١٨	رفض من المحكمة فى ١٩٩٠/٤/١٤
٣- حزب المستقبل	د. فرج على فرج فوده	رفض فى ٨٥/٢/١٧	رفض من المحكمة فى ١٩٨٧/٣/٣١
٤- حزب الحضارة الجديد	مصطفى حمزه الأسدى الشهير- رياض بن مترى	رفض فى ٨٥/٤/٢١	رفض من المحكمة فى ١٩٨٧/٣/٢١
٥- الحزب الاشتراكى المصرى	عادل عبد الحليم والى	رفض فى ٩٠/١٢/٤	رفض من المحكمة فى ١٩٩٢/٤/١٩
٦- حزب الصحوة	يوسف صديق البدرى	رفض فى ٨٨/١٠/١٩	رفض من المحكمة فى ١٩٩٣/١/٣١
٧- حزب العدالة	عادل عبد الحليم والى	رفض فى ٩٢/١١/١٠	رفض من المحكمة فى ١٩٩٤/١/٢
٨- حزب السلام	فتحى الشيخ محمد	رفض فى ٩٢/٧/١	رفض من المحكمة فى ١٩٩٤/٢/٦
٩- الحزب الجماهيرى الديمقراطى	عادل عبد الحليم والى	رفض فى ٩٤/٨/٢٤	رفض من المحكمة فى ١٩٩٧/٣/٨
١٠- الحزب المصرى والجمهورى	أحمد فؤاد هدية	رفض فى ٩٥/٤/١٦	رفض من المحكمة فى ٦١٩٩٧/١٤
١١- الحزب الدستورى	وحيد محمد غازى	رفض فى ٩٤/١٢/٨	رفض من المحكمة فى ١٩٩٧/١١/٨
١٢- حزب الطليعة العربية	فيصل خطاب	رفض فى ٩٤/١٠/٩	رفض من المحكمة فى ١٩٩٨/٣/١٤
١٣- حزب حماية المستهلك	إبراهيم محمد الويشى	رفض فى ٩٥/١١/٤	رفض من المحكمة فى ١٩٩٨/٣/١٤
١٤- حزب التحالف الشعبى	فوزى غزال	رفض فى ٩٦/٢/١٤	رفض من المحكمة فى ١٩٩٨/٤/١١
١٥- حزب الوسط	أبو العلا ماضى أبو العلا	رفض فى ٩٦/٥/١٣	رفض من المحكمة فى ١٩٩٨/٥/٩
١٦- حزب النهضة	نبيل عبد العليم فوده	رفض فى ٩٣/١٠/١٠	رفض من المحكمة فى ١٩٩٨/٦/٦
١٧- حزب السلام والتنمية	عبد الجليل مجاهد	رفض فى ٩٦/٣/١٢	رفض من المحكمة فى ١٩٩٨/٦/٦
١٨- حزب الوحدة الوطنية	زوزو رشاد	رفض فى ٩٥/١٢/٢١	رفض من المحكمة فى ١٩٩٩/٢/٦
١٩- حزب السادات	محمد عبد الوهاب	رفض فى ٩٦/٢/٨	رفض من المحكمة فى ١٩٩٩/٢/٦
٢٠- حزب اكتوبر	محمد معوض جاد	رفض فى ٩٧/١/٣٠	رفض من المحكمة فى

	المولى		١٩٩٩/٢/٦
٢١- حزب الحياة	محمد عمر الشاطبى	رفض فى ٩٧/٥/٢٥	رفض من المحكمة فى ١٩٩٩/٣/٦
٢٢- حزب الأمل	محمد السمان	رفض فى ٩٥/١/٢٦	رفض من المحكمة فى ١٩٩٩/٣/٦
٢٣- حزب المصريين المغتربين وإعادة بناء مصر	عبدالله زايد عبدالله	رفض فى ٩٥/١٢/٩	رفض من المحكمة فى ١٩٩٩/٦/٥
٢٤- حزب الوسط المصرى	أبو العلا ماضى أبو العلا	رفض فى ٩٨/٩/١٢	رفض من المحكمة فى ١٩٩٩/٦/٥
٢٥- الحزب المصرى	مرسى عبد الستار نويشى	رفض فى ٩٨/٨/٢٤	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٠/٥/٦
٢٦- حزب بلدى	محمد عيد إبراهيم	رفض فى ٩٨/١٢/١٤	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٠/٥/٦
٢٧- الحزب الجمهورى	أحمد فؤاد أحمد هدية	رفض فى ٢٠٠٠/٩/١٣	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٢/٢/٩
٢٨- حزب حركة الكرامة	حمدين عبد العاطى صباحى	رفض فى ٢٠٠٠/٢/١٥	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٢/٣/٩
٢٩- حزب الإصلاح	جمال فؤاد سلطان	رفض فى ٢٠٠٠/٢/١٦	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٢/٩/٣
٣٠- حزب الترابط العربى	محمد سعد حسب الله	رفض فى ٢٠٠٠/٢/٩	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٢/٦/٨
٣١- حزب مبارك النهضة	نبيل عبد العليم فوده	رفض فى ٩٩/٣/٢٤	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٢/٦/٨
٣٢- حزب النيل الجديد	عادل سيد أحمد المجبر	رفض فى ٩٩/٦/٥	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٤/٢/٧
٣٣- حزب الشريعة	ممدوح أحمد إسماعيل	رفض فى ٩٩/١٢/٧	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٤/٢/٧
٣٤- حزب مصر السلام	عاطف أحمد بودى	رفض فى ٢٠٠٢/١١/٢٦	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٤/٥/٨
٣٥- حزب الجماهير المصرى	بلال محمود أبو المجد	رفض فى ٢٠٠٢/٢/١٩	رفض من المحكمة فى ٢٠٠٥/٣/٥

ويتضح مما سبق أن لجنة الأحزاب السياسية قد رفضت إنشاء ٣٥ حزبا سياسياً ، وأنه قد تم الطعن فى قرارات الرفض وأيدت المحكمة قرار الرفض بعدم الاستجابة لطلب الحكم بإلغائه .

ثالثاً
أحزاب منظورة أمام لجنة الأحزاب
(تحت التأسيس)

الحـــزب	وكيل المؤسسين	تاريخ عرض الطلب على لجنة الأحزاب
١- حزب نهضة مصر الكنانة	أ. عبد الرحمن عساكر تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٥/٨	٢٠٠٥/٥/١٨
٢- حزب الإصلاح الديمقراطى	أ. عامر عيد عامر عيد تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٥/١٤	٢٠٠٥/٥/١٨
٣- حـــزب الإصلاح والعدالة والتنمية	أ. خالد عبد الرحمن الزعفرانى تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٥/٢٢	٢٠٠٥/٦/٤
٤- حـــزب الأمـــل التـــنموى الديمقراطى	أ. محمد الدسوقى الجوهرى تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٥/٣٠	٢٠٠٥/٦/٤
٥- حزب الأمل الديمقراطى	أ.د. حسنى حافظ على تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٥/٣١	٢٠٠٥/٦/٤
٦- الحزب القومى الحر	د. صلاح محمد عبد الله أ. عزت مصطفى عابدين تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٦/٥	٢٠٠٥/٦/١٤
٧- حزب التقدم العربى الجديد	أ. محمد فتحى محمد شريف تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٦/٢٩	٢٠٠٥/٧/٢
٨- الحـــــزب المصــــــرى الديمقراطى	أ. سمير كمال الدين شحاته تاريخ الاستلام ٢٠٠٥/٧/١٣	لم يعرض حتى أول ديسمبر ٢٠٠٥

ونخلــص مــن كل ما سبق، أن الوضع الحزبى فى مصر يتمثل فى أول ديسمبر ٢٠٠٥ فيما يلى:

أولا – عدد الأحزاب القائمة واحد وعشرين حزبا، سواء وافق عليها بقرار من اللجنة أو بحكم من المحكمة.

ثانياً – عدد الأحزاب التى رفض طلب إنشائها ٣٥ حزباً.

ثالثاً – عدد الأحزاب التى لم يبت فى طلب إنشائها ثمانية أحزاب.

الباب الثانى

السلطات العامة والعلاقة بينهما

حدد الدستور أحكام تكوين السلطات العامة والعلاقة بينها، وذلك فى الباب الخامس منه، مبينا الأحكام الخاصة برئيس الدولة، ثم السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب، ومجلس الشورى (فى الفصل الأول من الباب السابع)، ثم السلطة التنفيذية، والعلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذي، ثم السلطة القضائية.

وسنبين كيفية تكوين كل سلطة من السلطات الثلاثة، والعلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك فى فصول متتالية.

الفصل الأول

رئيس الجمهورية

وردت الأحكام الخاصة برئيس الدولة فى الفصل الأول من الباب الخامس من الدستور (المواد من ٧٣ إلى ٨٥)، ثم فى الفرع الأول من الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية (فى المواد من ١٣٧ إلى ١٥٢).

والمسألة الأولى التى تثور عند الحديث عن رئيس الدولة هى مسألة كيفية اختياره، وقد حدث تغير جذرى فى هذا الشأن، حيث كان يتم اختيار رئيس جمهورية مصر العربية بالاستفتاء العام. ثم تغير بعد تعديل المادة ٧٦ من الدستور فى ٢٥ مايو ٢٠٠٥ فاصبح يتم اختيار رئيس الدولة بالانتخاب العام الحر المباشر.

ويمارس رئيس الجمهورية سلطات واسعة سواء فى المجال التشريعى أو فى المجال التنفيذى.

كما أن لرئيس الدولة حقوق معينة، وتقع عليه مسئوليات محددة.

وسنوضح كل ما سبق، كما يلى:

المبحث الأول - انتخاب رئيس الجمهورية.

المبحث الثانى - الاختصاص التشريعى لرئيس الجمهورية.

المبحث الثالث - الاختصاص التنفيذى لرئيس الجمهورية.

المبحث الأول

انتخاب رئيس الجمهورية

يتطلب الأمر بيان الشروط اللازم توافرها فيمن يتم انتخابه لرئاسة

الجمهوريـــة، ويعقـــب ذلك تحديد طريقة اختيار رئيس الجمهورية، ثم بيان حقوقه وكيفية مساءلته.

أولاً – الشروط الواجب توافرها للترشيح لرئاسة الجمهورية :

حـــددت المـــادة الخامســـة والسبعين من الدستور الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب الترشيح لرئاسة الجمهورية، وذلك بنصها على التالى:

«يشــترط فيمـــن ينتخـــب رئيســـا للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية».

ومـــن ثم يتطلب الدستور توافر ثلاثة شروط فيمن يرغب الترشيح لرئاسة الجمهورية، هى:

١ – أن يكون المرشح مصريا من أبوين مصريين :

فيجب أن يكون المرشح مصرياً يتمتع بالجنسية المصرية ليس عن طريق التجنس، بل يجب أن يكون مصريا أصيلا، وأن يكون أبويه متمتعان بالجنسية المصرية، سواء كانت جنسية أصيلة أو بطريق التجنس.

وفـــى قـــانون تنظـــيم الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ حددت المادة ١٣ منه المستندات التى يجب أن ترفق بطلب الترشيح، وكان من بينها «إقرار من طالب الترشيح بأنه مصرى من أبوين مصريين، وبأنه لا يحمل جنسية أخرى».

ويتضـــح مما سبق أنه لا يجوز لمن يحمل جنسية أجنبية أن يكون مرشحاً لرئاسة الجمهورية، أى أن المرشح يجب أن يكون مصريا ولا يحمل جنسية دولة أخرى، فلا يجوز قبول أوراق ترشيح مزدوج الجنسية.

ولكـــن يـــثور التساؤل الآتى: هل يقبل ترشيح المصرى الذى كان يحمـــل جنســـية أجنبية إلى جانب جنسيته المصرية، ثم تنازل عن جنسيته الأصلية قبل فتح باب الترشيح؟

فى تقديرى، أنه يمكن قبول ترشيح من تنازل عن جنسيته الأجنبية قبل فتح باب الترشيح، وظل محتفظا بجنسيته المصرية، لأن العبرة بكونه لا يحمـــل جنســـية أجنبية عند الترشيح، فلا يؤثر فى ذلك سبق حمل المرشح لجنسية أجنبية وتنازله عنها قبل فتح باب الترشيح.

فـــإذا أريد عدم تقرير هذا الحق لمن سبق له حمل جنسية أجنبية، فيجب تعديل النص بإضافة «ولم يسبق له التمتع بجنسية أخرى».

٢ – أن يكون المرشح متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية :

اشـــترط الدســـتور – صراحة – أن يكون المرشح متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، وهو شرط بديهى ومنطقى، فلا يجوز لمن كان محروما مـــن حقوقه المدنية والسياسية – أيا كان سبب الحرمان – أن يكون رئيساً للجمهورية وهو أعلى منصب فى الدولة.

وفـــى تقديـــرى، يجوز ترشيح من كان محروما من حقوقه المدنية والسياســـية، ولكـــن رد إليه اعتباره قبل فتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية.

وقـــد حددت المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية، وهم:

١ – المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢ – مـــن صدر حكم محكمة القيم بمصادرة أمواله، ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم.

٣- المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المواد من ٤١ إلى ٥١ من قانون مباشرة الحقوق السياسية (جرائم الانتخاب) وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه، وكان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٤- من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف مالم تنقضى خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه.

٥- المحكوم عليه بالحبس فى إحدى الجرائم المخلة بالشرف، وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره. وهى جرائم السرقة، وإخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفاليس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو انتهاك حرية الآداب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية أو الوطنية.

وينطبق ذات الحكم على المحكوم عليه فى شروع منصوص عليه لإحدى الجرائم السابقة.

٣- ألا تقل سن المرشح عن أربعين سنة ميلادية :

والهدف من اشتراط بلوغ سن المرشح أربعين سنة ميلادية، هو كفالة بلوغ قدر من النضج السياسى، وتوافر قدر من الخبرة وتجارب الحياة تكشف عن أهليته وقدرته على القيام بأعباء المنصب.

وقد يرى البعض أن العبرة بتوافر شرط السن عند تقديم أوراق الترشيح، وفى تقديرى أن العبرة بتوافر شرط السن يوم إجراء انتخاب

رئـــيس الجمهورية لأن القول بغير ذلك قد يؤدى إلى حرمان شخص تتوافر فيه كافة الشروط عدا شرط السن الذى لم يتحقق إلا يوم الانتخاب.

٤ – أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها طبقاً لأحكام القانون:

لم يرد النص على هذا الشرط فى نص المادة ٧٢ من الدستور التى حـــددت الشروط الواجب توافرها للترشيح لرئاسة الجمهورية. ولكنه شرط يمكـــن القـــول به استنادا لنص المادة الثانية عشرة من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، حيث حددت هذه المادة المستندات الـــتى يجب أن ترفق بطلب الترشيح، وكان منها فى البند رقم (٤) «شهادة بأنه أدى الخدمة العسكرية أو اعفى منها طبقاً للقانون».

ولكـــن ذلك يثير تساؤلا هاماً: هل يجوز تقرير شرط جديد لم ينص عليه الدستور؟

ثانياً – طريقة اختيار رئيس الجمهورية :

مـــن المعروف أن اختيار رئيس الجمهورية فى ظل دساتير الثورة كـــان يـــتم وفقاً لقاعدة تقوم على الترشيح من أغلبية ثلثى مجلس الشعب، ومجلـــس الأمـــة، ثم موافقة أغلبية الشعب فى استفتاء عام ويصبح رئيسا للجمهورية من يحصل على الأغلبية فى الاستفتاء. وهو ما ورد النص عليه فى دستور سنة ١٩٥٦، ودستور سنة ١٩٦٤، ثم فى دستور سنة ١٩٧١ حتى سنة ٢٠٠٥.

وبـــتاريخ ٢٥ فـــبراير سنة ٢٠٠٥ طلب رئيس الجمهورية تعديل المـــادة ٧٦ من الدستور، ليكون اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب العام الحر المباشر من بين أكثر من مرشح، ومن ثم انفتح الباب – لأول مرة فى الـــتاريخ الدســـتورى المصـــرى – لـــتعدد المرشـــحين لانتخابات رئاسة

الجمهورية. وليكون الشعب هو صاحب القرار النهائى في إنتخاب من يرى أنه جدير بتولى منصب رئاسة الدولة.

ولا يتسع المقام للدخول فى ظروف وإجراءات ما واكب هذا الاقتراح، ولكن يكفى أن نشير إلى ما أحدثه الاقتراح من حراك سياسى وانفتاح واسع لمناقشة كل هموم الوطن. وقد انتهى كل ذلك إلى موافقة أغلبية الشعب (أكثر من ٨٨%) على التعديل المقترح فى استفتاء عام يوم ٢٥ مايو سنة ٢٠٠٥[1].

وبالتمعن فى نص المادة ٧٦ بعد تعديله، نجد أن انتخاب رئيس الجمهورية يتم كما يلى:

١ – تأييد المتقدم للترشيح:

لا يكفى توافر الشروط المتطلبة للتقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية طبقا لنص المادة ٧٥ من الدستور، وكما سبق عرضه. بل لابد من حصول الراغب فى الترشيح على تأييد عدد معين من المنتخبين من أعضاء مجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظات.

فقد اشترط الدستور وقانون تنظيم الانتخابات الرئاسية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربعة عشرة محافظة على الأقل. على أنه لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح.

---

(١) نص المادة ٧٦ من الدستور.

وبالنسـبة لمرشحى الأحزاب السياسية، فيشترط أن يكون قد مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، وأن يكون قد استمر طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها، وعلى أن يحصل أعضاؤها فى آخر انتخابات على نسبة ٥% على الأقل من مقاعد المنتخبين فـى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، وعلى أن ترشح للرئاسة أحد أعضـاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

وقـد نـص الدسـتور على حكم استثنائى خاص بانتخابات رئاسة الجمهوريـة سنة ٢٠٠٥، حيث قرر أنه يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فـى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام المادة ٧٦ من الدستور، أحـد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥، وفقا لنظامه الأساسى.

٢ – تقديم طلبات الترشيح إلى لجنة الانتخابات الرئاسية:

تقـدم طلبات الترشيح إلى «لجنة الانتخابات الرئاسية»، وهى لجنة مسـتقلة، قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ.

وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمـة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد، يخـتار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى، وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين. وذلك لمدة خمس سنوات.

وقد نص الدستور على أن تختص اللجنة – دون غيرها – بما يلى:

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.

٢- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٣- إعلان نتيجة الانتخاب.

٤- الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.

٥- وضع لائحة لتنظيم اسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

وقد وردت باقى الأحكام التفصيلية فى القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتنظيم الانتخابات الرئاسية، فنحيل إليه منعا للإطالة.

٣- إجراء الانتخابات الرئاسية فى يوم واحد:

رغبة فى المحافظة على الاستقرار، وسرعة حسم الأمور، ومراعاة لحساسية أن الأمر يتعلق بانتخاب من يشغل أعلى منصب فى البلاد. قررت المادة ٧٦ من الدستور أن يجرى الاقتراع فى يوم واحد، تحدده لجنة الانتخابات الرئاسية بقرار منها[١]، وذلك بمراعاة المواعيد المنصوص عليها فى الدستور.

٤- ضوابط الدعاية الانتخابية:

أوجبت المادة الحادية والعشرين من قانون تنظيم الانتخابات

---

(١) تنص المادة ٧٨ من الدستور على أن تبدأ إجراءات اختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً، ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل.

الرئاسـية رقـم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ ضرورة الالتزام فى الدعاية الانتخابية بأحكـام كـل من الدستور، والقانون، وقرارات لجنة الانتخابات الرئاسية، والقواعد العامة الآتية:

١- عدم التعرض لحرية الحياة الخاصة لأى من المرشحين.

٢- الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية، والامتناع عن استخدام الشعارات الدينية.

٣- الامتناع عن استخدام العنف أو التهديد باستخدامه.

٤- حظـر تقديم هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غـير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٥- حظـر اسـتخدام المـبانى والمنشآت ووسائل النقل والانتقال المملوكـة للدولـة أو لشـركات القطـاع العام وقطاع الأعمال فى الدعاية الانتخابية بأى شكل من الأشكال.

٦- حظـر اسـتخدام المـرافق العامـة ودور العـبادة والمدارس والجامعـات وغـيرها مـن مؤسسات التعليم العامة والخاصة فى الدعاية الانتخابية.

٧- حظر انفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام فى أغراض الدعاية الانتخابية.

٥- إعلان انتخاب رئيس الجمهورية:

تـنص المـادة ٧٦ مـن الدسـتور علـى أن يعلن انتخاب رئيس الجمهوريـة بحصـول المرشـح علـى الأغلبـية المطلقة لعدد الأصوات الصـحيحة، فـإذا لـم يحصـل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد

الانــتخاب بعــد ســبعة أيــام علـــى الأقـــل بيـــن المرشحين الذين حصلا علـــى أكـبر عــدد مــن الأصــوات، فـــإذا تســـاوى مــع ثانـــيهما غيره فـــى عـــدد الأصـــوات الصــحيحة اشـــترك فـــى انـــتخاب الإعـــادة، وفى هـــذه الحالـــة يعلـــن فـــوز مـــن يحصـــل علـــى أكبر عدد من الأصوات الصحيحة[1].

علمـــاً بـــأن مـــدة رئاســـة الجمهورية ست سنوات ميلادية، تبدأ مـــن تـــاريخ إعـــلان نتـــيجة الانـــتخاب، ويجـــوز إعـــادة انتخاب رئيس الجمهوريـــة لمـــدد أخـــرى، وذلـــك حســـب النص المعدل للمادة ٧٧ من الدســـتور الـــذى تـــم بـــتاريخ ٢٢ مـــايو سنة ١٩٨٠، حيث كان النص عـــند إصـــدار الدستور يتضمن جواز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة أخرى.

وتنتهى خدمة رئيس الجمهورية بانتهاء فترة ولايته، أو بالاستقالة، أو بالوفـــاة، أو العجز الدائم عن العمل (من ٨٤دستور)، أو بإدانة الرئيس بجريمة جنائية طبقا للمادة ٨٥ من الدستور.

ثالثاً – حقوق رئيس الجمهورية وكيفية مساءلته:

تنص المادة ٨٠ من الدستور على ما يلى:

«يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية. ولا يسرى تعديل المرتب أثناء مدة الرئاســـة التى تقرر فيها التعديل. ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقاضى أى مرتب أو مكافأة أخرى».

وواضـــح مـــن الـــنص السابق أن مرتب رئيس الجمهورية، يحدد

---

(١) وقـــد أعيد النص على هذه القاعدة حرفيا فى المادة ٤٠ من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥.

بقانون على أن لا يسرى تعديل المرتب فى مدة الرئاسة التى تم فيها التعديل. ووفقاً للقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٧ – تحدد مرتب رئيس الجمهورية بمبلغ ١٢٠٠٠ جنيه سنويا، وبدل تمثيل ١٢٠٠٠ جنيه سنويا أيضاً – وذلك طبعاً بالإضافة إلى المزايا العينية التى يجب توفيرها لرئيس الدولة متمثلة فى الإقامة ووسائل الانتقال.

ويحظر على رئيس الجمهورية – أثناء مدة رئاسته – أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما يحظر عليه أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه.

وبالإضافة إلى الاختصاصات أو الصلاحيات التشريعية والتنفيذية المقررة دستوريا لرئيس الدولة، فهو الحكم بين السلطات العامة (م٧٣ دستور)، ومن مهامه الحفاظ على سلامة الوطن ومؤسسات الدولة طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور.

ويثور التساؤل عن مسئولية رئيس الدولة، وهنا يجب أن نفرق بين كل من المسئولية السياسية والمسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية:

– فى مجال المسئولية السياسية:

رغم السلطات الواسعة والعديدة المقررة دستوريا لرئيس الجمهورية، إلا أن نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٧١ يقوم على الجمع بين بعض سمات النظام الرياسى وبعض سمات النظام البرلمانى، حيث لا يسأل رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب، وهو أصل عام يقرر فى النظم البرلمانية وإن كان يمكن القول بأنه مسئول – بصفة عامة – من الناحية السياسية أمام الرأى العام – بما فى ذلك مجلس الشعب – عن السياسة

العامـــة للدولـــة، ويتمـــثل جزاء هذه المسئولية فى حالة تحققها فى عدم انتخابه مرة أخرى لفترة رئاسية جديدة.

- فى مجال المسئولية الجنائية:

حددتهـــا المـــادة ٨٥ من الدستور، حيث حصرت سلطة الاتهام فى مجلـــس الشـــعب وحـــده دون غيره، على أن يقدم الاتهام باقتراح من ثلث أعضـــاء مجلـــس الشعب على الأقل، وأن يصدر قرار الاتهام بموافقة ثلثى أعضاء المجلس، وقد يكون الاتهام بارتكاب جريمة جنائية أو بتهمة الخيانة العظمة.

ويحـــاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة، وذلك طبقا لأحكام القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦، ووفقا له تشكل المحكمة الخاصة من إثنا عشـــر عضـــوا: نصـــفهم من أعضاء مجلس الشعب يتم اختيارهم بطريق القـــرعة، علـــى أن يـــتم اختيار النصف الآخر من بين مستشارى محكمة الـــنقض وأقـــدم ثلاثيـــن مستشارين من محاكم الاستئناف، على أن يتولى رئاســـة المحكمـــة أقدم المستشارين. وفى حالة الإدانة للمحكمة أن تقضى بالإعفاء من منصبه فضلا عن أى من العقوبات التالية: الاعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو الأشغال الشاقة المؤقتة.

المبحث الثانى

الاختصاص التشريعى لرئيس الجمهورية

أعطى الدستور المصرى لرئيس الجمهورية اختصاصات محددة فى مجـــال التشـــريع، سواء بالنسبة للتشريعات العادية حيث يكون له اقتراح القوانيـــن، وحـــق الاعتراض على مشروعات القوانين الصادرة من مجلس

الشعب، وكذلك حق إصدار القوانين والأمر بنشرها فى الجريدة الرسمية. وذلك فضلاً عن دور رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات جمهورية لها قوة القانون فى حالة الضرورة، وإمكانية تفويضه من قبل مجلس الشعب فى إصدار قوانين بضوابط معينة.

وتفصيل ذلك كما يلى:

أولاً – حق اقتراح القوانين:

تنص المادة ١٠٩ من الدستور على ما يلى:

«لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين».

وهو من الحقوق التى تمكن رئيس الدولة من وضع وممارسة سياسة تشريعية تمكنه من تحقيق رؤيته فى المجال التشريعى، خصوصا إذا علمنا أنه على مستوى العالم تكاد تصل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تغطى حوالى ٩٠% من مشروعات القوانين المقدمة للبرلمان.

واقتراح رئيس الجمهورية بمشروع القانون يحال مباشرة إلى اللجنة المختصة بمجلس الشعب (وقبل ذلك – حسبما جرى عليه العمل – مجلس الشورى) لمناقشته، وذلك بعكس اقتراحات مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء التى يجب عرضها أولاً على لجنة المقترحات لإبداء النظر فى جواز نظر المجلس فيها، وذلك قبل إحالتها للجنة المختصة بمجلس الشعب.

ثانياً – حق الاعتراض التوقيفى على القوانين:

تنص المادة ١١٣ من الدستور على ما يلى:

«إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر.

وإذا رد فى الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه اعتبر قانونا وأصدر».

والنص الدستورى السابق يفرق بين حالتين:

الحالة الأولى – الموافقة على مشروع القانون أو عدم الاعتراض عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس الشعب لرئيس الجمهورية بمشروع القانون.

وقد اعتبر الدستور عدم الاعتراض خلال مدة الثلاثين يوماً التالية لإبلاغه بمشروع القانون بمثابة الموافقة وتأخذ حكمها، ومن ثم يتم فى الحالتين، إصدار مشروع القانون ونشره بالجريدة الرسمية.

الحالة الثانية – الاعتراض على مشروع القانون:

إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون فى الميعاد المتقدم ورده إلى مجلس الشعب، فيكون لمجلس الشعب: أما تعديل مشروع القانون بما يتفق ورغبة رئيس الجمهورية فيزيل أسباب الاعتراض، أو يصر على مشروع القانون كما هو فيقره ثانية ولكن بأغلبية ثلثى أعضائه، ومن ثم اعتبر مشروع القانون قانونا ويلتزم رئيس الجمهورية بإصداره.

ثالثاً – حق إصدار القوانين:

تقرر هذا الحق المادة ١١٢ من الدستور.

وقد يرى البعض أن ذلك لا يعد عملا تشريعيا، بل عمل تنفيذى يهدف إلى الإعلان عن صدور القانون.

ونحن نرى أن ذلك يعد عملاً مكملاً وضرورياً ولازماً للعملية التشريعية، فالإصدار مرحلة من مراحل التشريع، لا يتم التشريع إلا به، وهو شهادة من رئيس الجمهورية بأن التشريع قد تم طبقاً لأحكام الدستور، من ناحية. وإعلان رسمى من جانب رئيس الجمهورية بصدور القانون وأنه قد أصبح ملزما للكافة، ويجب العمل بمقتضاه فى جميع أنحاء الدولة، من ناحية أخرى

رابعاً – التفويض التشريعى لرئيس الجمهورية:

تنص المادة ١٠٨ من الدستور على ما يلى:

«لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون».

ويتضح من النص السابق أن تطبيقه يستلزم الشروط التالية:

الشرط الأول: لتطبيق النص يلزم وجود حالة الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية، والأمران لازمان معا، أى ضرورة توافر الضرورة والأحوال الاستثنائية معا، وإلا فلا مجال للتفويض التشريعى.

الشرط الثاني: ضرورة صدور قرار التفويض لرئيس الجمهورية من مجلس الشعب وبأغلبية ثلثي أعضائه.

ويثور التساؤل عن مدى الحاجة لموافقة مجلس الشورى؟

فـــي ظـــل ما يجرى عليه العمل من عرض كل مشروعات القوانين علـــى مجلـــس الشـــورى لأخذ رأيه فيها، وعدم الاكتفاء بعرض القوانين المكملة للدستور فقط (وفقاً لنص المادة ١٩٥ من الدستور)، نرى أنه يلزم أيضاً عرض مشروع قانون تفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قـــوة القانون على مجلس الشورى قبل العرض على مجلس الشعب، وذلك لأخذ رأيه فيه.

الشرط الثالث: أن يكون التفويض لمدة محدودة:

اشترط الدستور أن يكون تفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون، لمدة محدودة. فلا يجوز – دستورياً – أن يكون التفويض مفتوحا أو غير محدد المدة وإلا اعتبر مخالفا للدستور.

فالتفويض يجب أن يكون لمدة محدودة، وليست محددة فقط.

الشرط الرابع: يجب بيان موضوعات التفويض والأسس التى تقوم عليها:

اشترط الدستور صراحة أن يحدد قرار التفويض الصادر من مجلس الشـــعب الموضـــوعات التى صدر فيها التفويض والأسس التى يقوم عليها التفويض.

الشرط الخامس: يجـــب موافقـــة مجلس الشعب على القرارات، بعد انتهاء مدى التفويض:

فرق الدستور بين ثلاث حالات فى هذا الشأن:

الحالة الأولى، عدم عرض القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بـناء علـى قانون التفويض على مجلس الشعب بعد انتهاء مدة التفويض، حيـث يقـرر الدستور صراحة زوال ما كان لها من قوة القانون، أى تعتبر كأن لم تكن ويزول ما كان لها من قوة القانون، بكل ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة.

الحالة الثانية، عرض القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بناء علـى قـانون الـتفويض وعـدم موافقة مجلس الشعب عليها، حيث يقرر الدستور صراحة – أيضاً – زوال ما كان لها من قوة القانون بكل ما يترتب على ذلك من آثار.

الحالة الثالثة، عرض القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بناء علـى قانون التفويض وموافقة مجلس الشعب عليها، حيث ينتج كل آثارها القانونية وتستمر القرارات متمتعة بقوة القانون.

ولكن ماذا لو أن مجلس الشعب رفض قرارا من القرارات الصادرة بناء على قانون التفويض، أى لم يوافق عليه؟

نرى هنا تطبيق الحكم المشار إليه فى الحالة الثانية، أى تزول قوة القانون عن القرار الذى رفض مجلس الشعب الشعب الموافقة عليه.

ويثور التساؤل عن دور مجلس الشورى، هل يجب موافقة مجلس الشـورى علـى قـرارات رئـيس الجمهوريـة الصادرة بناء على قانون التفويض؟

فـى تقديـرنا، ووفقـاً لما جرى عليه العمل، يجب عرض قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بناء على قانون التفويض، على مجلس الشورى

لأخذ رأيه فيها وذلك قبل العرض على مجلس الشعب.

وغنى عن البيان أن القرارات الصادرة بناء على قانون التفويض تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا، طبقا للمبادىء المقررة فى هذا الشأن.

خامسا : **إصدار قرارات بقوانين فى حالة الضرورة:**

نصت على هذه الحالة المادة ١٤٧ من الدستور، وحددت شروطها كالآتى:

الشرط الأول : **تحقق حالة الضرورة:**

تطلب الدستور قيام حالة الضرورة، وذلك باشتراطه حدوث «ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير».

والفرض أنه فى حالة غياب مجلس الشعب، تحدث حالة ضرورة تستدعى صدور قوانين لمعالجة هذه الحالة، فيكون لرئيس الجمهورية المبادرة بإصدار قرارات لها قوة القانون تسمى «قوانين الضرورة» وذلك لمواجهة حالة الضرورة باتخاذ التدابير التى لا تحتمل التأخير، إعمالاً للأصل العام المقرر وهو أن الضرورات تبيح المحظورات، ولكن مع التقيد أيضاً بمبدأ أن الضرورة تقدر بقدرها، وذلك فضلاً لخضوع كل ذلك للرقابة القضائية إعمالاً لمبدأ المشروعية وإعلاءاً لأحكام الدستور.

الشرط الثانى : **غياب البرلمان :**

اشترطت المادة ١٤٧ من الدستور صراحة أن رئيس الجمهورية لا يملك إصدار قوانين الضرورة إلا فى حالة غيبة البرلمان، فهى المبرر لتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع حيث لا حالة لها فى ظل قيام البرلمان إذ

يمكـن اللجـوء إلـيه بدعوته للانعقاد إذا كان أثناء الدورة البرلمانية، أو بدعوته لاجتماع عاجل لعرض الأمر عليه.

وغـياب البرلمان «مجلـس الشـعب»، قد يكون لانتهاء الفصل التشـريعى للمجلـس، أو بسـبب حل المجلس وفقاً لنص المادة ١٣٦ من الدستور، أو بسبب وقف جلسات المجلس قبل حله إعمالا لنص المادة ١٢٧ من الدستور.

ويـرى البعض أن رئيس الجمهورية يملك إصدار قوانين الضرورة – مع توافر الشروط الأخرى – فيما بين أدوار انعقاد مجلس الشعب[1].

وفى تقديرى أن رئيس الجمهورية ليس له إصدار قوانين الضرورة فى حالة غياب مجلس الشعب للعطلة البرلمانية أى بين أدوار الانعقاد، لأنه مـن الأفضل هنا دعوة المجلس لانعقاد غير عادى وعرض الأمر عليه، إلا إذا كانـت الحالة لا تحتمل الانتظار بضعة أيام لحين انعقاد المجلس. وعلى كل حال فإن ذلك يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا، فهى وحدها التى تقرر مدى توافر هذا الشرط.

الشرط الثالث: العرض على مجلس الشعب:

أوجبت المادة ١٤٧ من الدستور عرض قرارات رئيس الجمهورية الصادرة طبقا لها على مجلس الشعب، إلا أنها فرقت بين حالتين:

الحالة الأولى – إذا كان مجلس الشعب قائماً:

---

(١) راجع:

- د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، سنة ٢٠٠٤، ص٢١٢.
- د. عبد الحفيظ الشيمي: الوجيز فى القانون الدستورى، سنة ٢٠٠٤، ص٢٠٧.

يجب عرض القرارات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعى، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك.

الحالة الثانية- حالة حل المجلس أو وقف جلساته:

يجب عرض القرارات على المجلس فى أول اجتماع له، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون باثر رجعى، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك.

وفى جميع الحالات، يكون لمجلس الشعب إقرارها والموافقة عليها، كما يكون له عدم إقرارها فيزول بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر.

وقد نصت المادة ١٦٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على ما يلى:

«للمجلس أن يقر القرارات الصادرة وفقا للمادة ١٤٧ أو لا يقرها وذلك دون إدخال تعديلات عليها».

وفى تقديرى، أن النص السابق للائحة مجلس الشعب يتعارض مع مضمون المادة ١٤٧ من الدستور، ومن ثم فإن النص على «دون إدخال تعديلات عليها» يعد غير دستورى، لأنه يخالف الأصل الدستورى العام الذى يقرر أن من يملك الكل يملك الجزء أيضاً، بمعنى أن مجلس الشعب إذا كان يملك رفض القرارات فإنه يكون له من باب أولى تعديل هذه القرارات، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، ورد فى آخر نص المادة ٤٧/ ما يلى «...، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر». فالنص الدستورى قرر صراحة حق مجلس الشعب

فى اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخـــر. ونحن نفهم ذلك على أنه سلطة لمجلس الشعب يملك وفقاً لها تعديل هذه القرارات.

فـــالمجلس – بالنص – يملك تعديل نفاذ هذه القرارات بأن يقصره علـــى الفترة السابقة على العرض عليه، كما يملك – أيضاً – تعديل آثارها وذلك «بتسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».

وإذا كان ذلك كذلك، فنحن نرى أن مجلس الشعب يملك – دستوريا – تعديل القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ١٧٤ من الدستور.

وجدير بالذكر أن القرارات بقوانين الصادرة فى حالة الضرورة طبقاً للمادة ١٤٧ من الدستور تخضع للرقابة على الدستورية وفقا لما هو مقرر فـــى هذا الشأن. وهو ما تحدده المحكمة الدستورية العليا بقولها «استناداً للضـــرورة، للســـلطة التنفـــيذية، فـــى حالة غيبة مجلس الشعب، ممارسة الوظيفة التشريعية استثناء – حرص الدستور على وضع الضوابط والقيود الكفـــيلة بعـــدم تحول هذه الوظيفة الاستثنائية إلى ممارسة تشريعية مطلقة ....، توافـــر حالـــة الضرورة بضوابطها الموضوعية التى لا تستقل السلطة التنفـــيذية بـــتقديرها – هى مناط مباشرتها الوظيفة التشريعية، استثناء – امـــتداد الرقابة الدستورية التى تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيام حالة الضرورة فى الحدود التى رسمها الدستور»[1].

وتطبيقا لذلك، قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ١٩٩٩/١/٢، قضية رقم ٥ السنة ١٨ ق.د. المجموعة، الجزء التاسع، ص١٣٣.

بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل أحكام قوانين الأحوال الشخصية لعدم وجود حالة الضرورة فى الفترة بين فض الدورة البرلمانية وصدور القرار بقانون المطعون عليه»[١] كما قضت بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٨٧ بإضافة بند جديد إلى المادة ٣٤ من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقرار بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ لانتفاء حالة الضرورة»[٢].

المبحث الثالث

الاختصاص التنفيذى لرئيس الجمهورية

فى الفرع الأول من الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية، حددت المواد من ١٣٧ إلى ١٥٢ من الدستور الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية.

ونظام الحكم فى دستور سنة ١٩٧١ ليس نظاما برلمانيا خالصا، كما أنه ليس نظاما رياسيا خالصا، بل هو نظام مختلط، أخذ بعض سمات النظام البرلمانى وكذلك ببعض سمات النظام الرياسى، مع جعل «رئيس الجمهورية» مركز الثقل والتوازن فى هذا النظام، ومن ثم فقد قرر الدستور سلطات كثيرة وواسعة لرئيس الجمهورية، فقررت المادة ١٣٧ صراحة تولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، كما قررت المادة ١٣٨ من الدستور المبدأ العام فى هذا الشأن وهو أن يضع رئيس الجمهورية

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ١٩٨٥/٥/٤، قضية رقم ٢ ق.د. المجموعة، الجزء الثالث، ص١٩٥.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ١٩٩٩/١/٢، سابق الإشارة إليه.

بالاشـــتراك مـــع مجلـــس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور.

وطـــبقا لأحكـــام الدســـتور، يتمتع رئيس جمهورية مصر العربية بالاختصاصات التنفيذية الآتية:

أولاً : تعيين نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية:

تـــنص المادة ١٣٩ على ما يلى «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، ويعفيهم من مناصبهم».

ويـــبدو مـــن النص أن تعيين نائب أو أكثر إنما هى سلطة تقديرية لرئـــيس الجمهورية، فتعيين نائب أو أكثر ليس أمراً وجوبياً، كما لا يمكن إلزام رئيس الجمهورية بهذا التعيين.

ويشـــترط فـــى نائـــب الرئـــيس ذات الشروط المتطلبة فى رئيس الجمهورية، ووفقا لنص المادة ١٣٩ من الدستور تسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية.

وفـــى تقديـــرى، يجـــب النص على الالتزام بتعيين نائب على الأقل لرئيس الجمهورية، ويفضل أن يكون ذلك بالانتخاب بحيث يتم اختيار رئيس الجمهوريـــة ونائـــبه معا. إلا أن ذلك يتطلب تعديل الدستور، ومن ثم فهو اقتراح نقدمه للأخذ به عند النظر فى تعديل الدستور الحالى لسنة ١٩٧١.

ثانياً : تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم:

طـــبقا للمـــادة ١٤١ من الدستور، يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم.

ولئـــن كـــان الدستور لم يحدد الشروط الواجب توافرها فيمن يعين

رئيســاً لمجلس الوزراء، إلا أن المادة ٥٤ من الدستور تطلبت فيمن يعين وزيــرا أو نائــبا أن يكون مصريا، وأن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

ثالثاً : **تعيين الموظفين:**

طــبقا لــنص المــادة ١٤٣ من الدستور، يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، ويعزلهم على الوجه المبيــن بالقــانون، وكذلــك يعتمد رئيس الجمهورية ممثلى الدول الأجنبية السياسيين.

رابعاً : **إصدار اللوائح:**

يختص رئيس الجمهورية بإصدار اللوائح الآتية:

أ – اللوائح التنفيذية، وفقا للمادة ١٤٤ من الدستور.

ب– لوائح الضبط، وفقاً للمادة ١٤٥ من الدستور.

ج– اللوائح المستقلة، وهو حق مقرر لرئيس الجمهورية دون حاجة للنص عليه فى الدستور.

د– إنشــاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، وذلك وفقا للمادة ١٤٦ من الدستور.

خامساً : **إعلان حالة الطوارىء:**

نصت المادة ١٤٨ من الدستور على ما يلى:

«يعلــن رئــيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين فى القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يومــاً التالــية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمــر علــى المجلس الجديد فى أول اجتماع له. وفى جميع الأحوال يكون

إعــلان حالــة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب».

سادساً : حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها:

طــبقا لنص المادة ١٤٩ من الدستور يكون العفو الشامل بقانون، أما العفو عن العقوبة أو تخفيضها فهو من سلطة رئيس الجمهورية.

سابعاً: إبرام المعاهدات الدولية:

طبقاً للمادة ١٥١ من الدستور، لرئيس الجمهورية إبرام المعاهدات، علــى أن يبلغها لمجلس الشعب، وتكون للمعاهدات قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها.

إلا أن الدســتور قــد تطلب موافقة مجلس الشعب على المعاهدات التالية:

١- معاهدات الصلح والتحالف.
٢- معاهدات التجارة والملاحة.
٣- المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة.
٤- المعاهدات التى تتعلق بحقوق السيادة.
٥- المعاهدات التى يترتب عليها تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة فى الموازنة العامة.

ثامناً : إعلان الحرب:

تقــرر المادة ١٥١ من الدستور أن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب.

الفصل الثانى

السلطة التشريعية

مـــع مـــراعاة الدور التشريعى لرئيس الجمهورية المنصوص عليه دســـتورياً، علـــى النحو السابق بيانه فى الفصل الأول، حدد الفصل الثانى باســـم «السلطة التشريعية» من الباب الخامس المعنون "نظام الحكم"، حدد كيفية تكوين مجلس الشعب، واختصاصاته التشريعية والرقابية. وذلك فضلا عما تضمنه الدستور فى الفصل الأول من الباب السابع منه خاصا بمجلس الشـــورى. حيث أن مجلس الشورى لا يعد مجلسا تشريعيا، بل هو مجلس استشـــارى يؤخذ رأيه فى الأمور المنصوص عليها دستورياً، دون تطلب موافقته على مشروعات القوانين.

ولبيان تفصيلات ما سبق، سنعرض للأحكام الخاصة بمجلس الشعب من حيث التكوين والاختصاصات فى **مبحث أول**، على أن نبين تكوين مجلس الشورى واختصاصاته فى **المبحث الثانى**.

وذلك كما يلى:

المبحث الأول

مجلس الشعب

مجلـــس الشـــعب هو المجلس التشريعى المختص بإصدار وتعديل القوانيـــن طـــبقا لأحكام الدستور، يشاركه مجلس الشورى بإبداء الرأى فى القوانيـــن المكملـــة للدســـتور. وذلـــك فضلا عن الدور الدستورى لرئيس الجمهورية فى إصدار القوانين طبقا لما حددناه فى الفصل الأول.

وقــد وردت النصــوص الخاصة بمجلس الشعب فى الفصل الثانى «مجلــس الشــعب» من الباب الخامس نظام الحكم، فى المواد من ٨٦ إلى ١٣٦.

وســنحدد كيفية تكوين مجلس الشعب، ثم اختصاصاته الدستورية، وذلك كما يلى:

أولاً : تكوين مجلس الشعب:

أحالت المادة ٨٨ من الدستور إلى القانون لتحديد الشروط الواجب توافــرها فــى عضو مجلس الشعب، وقد صدر فعلا القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته متضمنا شروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب.

وطــبقا لنص المادة الخامسة من هذا القانون، يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب ما يلى:

١- أن يكون مصرى الجنسية، من أب مصرى.

٢- أن يكون اسمه مقيداً فى أحد جداول الانتخاب.

٣- أن يكــون بالغــا مــن العمــر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.

٤- أن يكــون حاصلاً على شهادة اتمام التعليم الأساسى أو ما يعادلها علــى الأقل، ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قــبل أول يناير سنة ١٩٧٠ (طبقا للتعديل بقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢ يوليو سنة ٢٠٠٥.

٥- أن يكــون قــد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون.

٦- ألا يكــون قد اسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس

الشـــورى بســـبب فقـــد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور.

وقد أثيرت الأمور التالية:

- فيما يتعلق بشرط التمتع بالجنسية المصرية:

أثـــير أمـــام مجلـــس الدولة مسألة ازدواج الجنسية، ومدى تمتع المصرى الذى يحمل جنسية دولة أجنبية إلى جانب جنسيته المصرية بالحق فـــى الترشيح، وقد انتهى الأمر إلى استقرار أحكام المحكمة الإدارية العليا علـــى أن شرط التمتع بالجنسية المصرية لا ينطبق على من يحمل جنسية أجنبـــية إلى جانب الجنسية المصرية، أى عدم جواز قبول ترشيح مزدوجى الجنسية.

- فيما يتعلق بإجادة القراءة والكتابة:

كـــان الـــنص يتطلـــب - فى مرحلة أولى - شرط الإلمام بالقراءة والكـــتابة، ثـــم فـــى مرحلة ثانية، اشترط أن يكون المرشح «يجيد القراءة والكـــتابة، وفـــى مرحلة ثالثة - سنة ٢٠٠٥ - اشترط أن يكون المرشح حاصلاً على شهادة اتمام مرحلة التعليم الأساسى (الشهادة الإعدادية) أو ما يعادلها لمن كان من مواليد أول يناير ١٩٧٠. أما مواليد ما قبل أول يناير ١٩٧٠ فيكتفى بالنسبة لهم «إجادة القراءة والكتابة».

- فيما يتعلق بشرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها طبقاً لأحكام القانون:

لـــم يحدث خلاف حول توافر هذا الشرط فيمن أعفى بنص القانون من أداء الخدمة العسكرية لعدم اللياقة الصحية أو لكونه وحيد والديه، مثلا. ولكن ما هو وضع من تهرب من أداء الخدمة العسكرية حتى بلوغ سن عدم التجنيد (ثلاثون عاماً) ولم يؤد الخدمة العسكرية؟

أثيرت هذه المسالة فى انتخابات سنة ١٩٩٥، وانتهت أحكام مجلس الدولـــة إلى أن مثل هذا الشخص يعتبر فى حكم من أعفى من أداء الخدمة العســكرية، ثــم أثيرت المسألة مرة أخرى فى انتخابات سنة ٢٠٠٠، وقد عرض النزاع على دائرة توحيد المبادىء بالمحكمة الإدارية العليا، واستقر رأيها على أن المتهرب من أداء الخدمة العسكرية لحين انتهاء سن التجنيد وبالتالى لم يؤد الخدمة العسكرية فعلا لا يعتبر قد أدى الخدمة العسكرية كما لا يعتبر أنه قد اعفى منها قانونا ومن ثم فلا يقبل ترشيحه لعضوية مجلس الشعب، وهو ما ايدته المحكمة الدستورية العليا فيما بعد وما أخذ به وطبق فعلا فى انتخابات سنة ٢٠٠٥.

وطــبقا للقانون يتكون مجلس الشعب حاليا سنة ٢٠٠٥ من ٤٤٤ عضوا، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين يضاف إليهم عشرة أعضاء يعيــنوا بقــرار من رئيس الجمهورية – يراعى فيهم عادة – تمثيل المرأة وبعض الفئات فى المجتمع.

ومــدة مجلــس الشعب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس، وتجرى انتخابات المجلس الجديد خلال ستين يوماً السابقة على انتهاء مدة المجلس.

وطــبقاً للمادة ٩٣ من الدستور، يختص مجلس الشعب بالفصل فى صحة عضوية أعضائه، على أن تختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعــون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيس مجلس الشعب. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس.

أمـــا المنازعات الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب فيختص مجلس الدولة بها وحده، باعتبارها منازعات انتخابية، والمنازعة الانتخابية

تشـمل كـل ما يتعلق بالعملية الانتخابية من حيث رفض قبول الترشيح أو تحديـد الصـفة أو الجـداول الانتخابية... الخ. وذلك حتى إعلان النتيجة، فبمجرد إعلان نتيجة الانتخاب وتحديد اسم الفائز يعتبر ما يلى ذلك طعنا فى صحة العضوية يختص به مجلس الشعب بعد تحقيق تجريه محكمة النقض.

ونحـن نرى، أنه من الأفضل والأكثر ملاءمة، أن يكون الفصل فى صـحة العضوية من اختصاص المحكمة الدستورية العليا، باعتبار أن الأمر يتعلق بمنازعة قضائية ذات طبيعة سياسية.

فما هى ضمانات استقلال مجلس الشعب؟

تتمـثل هـذه الضـمانات فى ثلاثة، هدفها تمكين العضو من القيام بواجباته البرلمانية والحيلولة دون التأثير عليه فى عمله رهبة أو رغبة لا بالتخويف ولا بالإغراء، وهى:

١- المكافأة البرلمانية:

لعضـو المجلس الحصول على مقابل حضور الجلسات، وذلك فضلاً عـن المكافـأة البرلمانية وقد كانت قيمتها خمس وسبعون جنيهاً، إلا أنها أصبحت ألف جنيه بعد تعديل قانون مجلس الشعب فى ٢ يوليو سنة ٢٠٠٥ بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥.

٢- حظر التعامل المالى مع الدولة:

نصت المادة ٩٥ من الدستور على ما يلى:

«لا يجـوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشترى أو يستأجر شـيئاً من أموال الدولة أو أن يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً، أو موردا أو مقاولاً».

٣- الحصانة البرلمانية:

وتنقسم إلى :

- الحصانة الموضوعية:

وقد نصت عليها المادة ٩٨ من الدستور بقولها: «لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه».

وتشمل هذه الحصانة عدم المسئولية الجنائية أو المدنية، أو التأديبية، عن كل ما يبديه عضو المجلس من آراء داخل المجلس ولجانه.

- الحصانة الإجرائية:

وقد نصت عليها المادة ٩٩ من الدستور بقولها: «لا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس. وفى غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء».

- الحصانة ضد الإجراءات التأديبية:

وقد نصت عليها المادة ٢٥ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب، بقولها «كما لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله، أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبى، إلا بعد موافقة المجلس طبقا للإجراءات التى تقررها لائحته الداخلية».

تنتهى العضوية بمجلس الشعب أما بالوفاة، أو الاستقالة، أو انتهاء مدة المجلس، أو بإسقاط العضوية لفقد الثقة والاعتبار، أو لفقد أحد شروط

العضوية أو لفقد صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها أو للإخلال بواجبات الوظيفة.

ثانياً : اختصاصات مجلس الشعب:

لمجلس الشعب اختصاصات حددها الدستور كما يلى:

- الاختصاص التشريعى.
- إقرار السياسة العامة للدولة (م٨٦).
- إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (م١١٤).
- إقرار الموازنة العامة للدولة (م١١٥).
- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (م٨٦).

ويتمثل الاختصاص التشريعى لمجلس الشعب فيما يلى:

١- اقتراح القوانين.

لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين (م١٠٩).

٢- الموافقة على مشروعات القوانين.

٣- الموافقة على القرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية إعمالاً لنص المادة ١٠٨ من الدستور بشان التفويض التشريعى.

٤- الموافقة على القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية فى حالة الضرورة، إعمالاً للمادة ١٤٧ من الدستور.

وسنبين أحكام رقابة مجلس الشعب على السلطة التنفيذية عند حديثنا عن العلاقة بين السلطات العامة، فى الصفحات التالية إن شاء الله.

المبحث الثانى

مجلس الشورى

انشـــىء مجلس الشورى وفقاً للتعديل الدستورى الذى وافق عليه الشـــعب فـــى استفتاء عام بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ (التعديل الأول لدستور سنة ١٩٧١)، حيث أضيف باب جديد للدستور بعنوان الباب السابع: أحكام جديـــدة، خصص الفصل الأول منه لبيان أحكام مجلس الشورى (أثنى عشر مادة، المواد من ١٩٤ إلى ٢٠٥).

فما هو مجلس الشورى؟

أولاً : تكوين مجلس الشورى:

وفقاً للمادة ١٩٦ من الدستور، يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ١٣٢ عضوا، وينتخب ثلثا أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع المباشر السرى العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى.

وطـــبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شان مجلس الشورى وتعديلاته، يؤلف مجلس الشعب من مائتين وأربعة وستين عضواً. ومدة عضوية المجلس ست سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع لـــه، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث ســـنوات، ويجـــوز إعـــادة انـــتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء.

ووفقاً للمادة السادسة من قانون مجلس الشورى، ومع عدم الإخلال بالأحكام الواردة فى قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم٧٣ لسنة ١٩٥٦،

يشترط فيمن يرشح أو يعين بمجلس الشورى ما يلى:

١- أن يكون مصرى الجنسية، من أب مصرى.

٢- أن يكـــون اســـمه مقيدا فى أحد جداول الانتخاب بجمهورية مصر العربـــية، وألا يكـــون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقا للقانون الخاص بذلك.

٣- أن يكون بالغاً من العمر خمسا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب أو التعيين.

٤- أن يكـــون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلهـــا علـــى الأقل، ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل يناير ١٩٧٠ (معدلة سنة ٢٠٠٥).

٥- أن يكـــون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية، أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

٦- ألا تكـــون قـــد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشورى أو من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور.

وفـــى تطبيق الشروط السابقة، يؤخذ بذات التفسير وما انتهت إليه أحكـــام مجلس الدولة، وفقاً لما سبق بيانه عند الحديث عن تكوين مجلس الشعب.

كمـــا تســـرى الأحكام الواردة بالمادة ٩٣ من الدستور فيما يتعلق بالطعن على صحة العضوية بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى، على أن يقدم الطعن إلى رئيس مجلس الشورى خلال خمسة عشر يوماً من إعلان نتيجة الانتخاب.

وفيما يتعلق بالحصانة، تسرى أيضاً ذات الأحكام السابق توضيحها عند حديثنا عن مجلس الشعب.

فما هى اختصاصات مجلس الشورى؟

ثانياً : اختصاصات مجلس الشورى:

حددت المادة ١٩٤ من الدستور الاختصاصات العامة لمجلس الشورى، فنصت على ما يلى:

«يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادىء ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعى، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته».

ولعله من الملفت للنظر إلى أن بعض الأمور التى ذكرتها المادة السابقة لم تعد تتلاءم مع أوضاع المجتمع المصرى سنة ٢٠٠٥، حيث تجاوزتها الأوضاع والتطورات، مثل: تحالف قوى الشعب العاملة، تعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته.

وقد نصت المادة ١٩٥ من الدستور على الآتى:

يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى:

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور.

٣- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٤- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

٥- مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

٦- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية.

وقد مارس مجلس الشورى اختصاصاته فيما يتعلق بتعديل المادة ٧٦ من الدستور، حيث عقد جلسات استماع لأساتذة القانون وأهل الرأى ورؤساء النقابات المهنية والعمالية، فضلاً عن المناقشات المستفيضة لأعضاء لجان المجلس وأعضائه، وقدم تقريراً متميزا فى هذا الشأن، وأبدى رأيه بالموافقة على التعديل من حيث المبدأ، وكذلك بتحديد مضمون التعديل.

أما فيما يتعلق بأخذ رأيه فى مشروعات القوانين المكملة للدستور وما يحيله إليه رئيس الجمهورية من مشروعات قوانين، فقد حسم الرئيس محمد حسنى مبارك النقاش حول هذا الموضوع، بأن قرر أخذ رأى مجلس الشورى فى جميع مشروعات القوانين، وكذلك جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

ولكن ما هو التكييف الدستورى لوضع مجلس الشورى؟

حسب النصوص الحالية للدستور المصرى لسنة ٢٠٠٥، فإن النظام المصرى لا يأخذ بنظام المجلسين النيابيين كما كان الحال فى ظل دستور سنة ١٩٢٣، بل يقوم النظام المصرى على نظام المجلس النيابى الواحد وهو مجلس الشعب، فمجلس الشعب وحده هو صاحب السلطة التشريعية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية على النحو السابق توضيحه،

ومجلس الشعب – وحده أيضاً – هو الذى يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهو – وحده – الذى يمنح الثقة بالحكومة وأعضاء مجلس الشعب هم الذين يملكون تقديم الأسئلة والاستجوابات، علاوة على طرح الثقة بالوزير أو بمجلس الوزراء مجتمعا.

ومن ثم يكون مجلس الشورى مجلسا استشاريا، يؤخذ رأيه فقط فى الأمور التى سبق بيانها، دون تطلب موافقته على مشروعات القوانين أو ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة.

وقد طالبت – قبل أن اشرف بعضوية مجلس الشورى سنة ٢٠٠١ – أن تأخذ مصر بنظام المجلسين النيابيين، وأن يعدل الدستور ليصبح مجلس الشورى مجلسا نيابياً ثانياً على غرار مجلس الشيوخ فى دستور سنة ١٩٢٣، لما قد يحققه ذلك من روية فى التشريع، وفرصة أوسع للمناقشة وتبادل الرأى والوصول إلى الأكثر ملاءمة سياسياً وتشريعياً وتحقيق سماع وجهات النظر لممثلى الشعب المصرى فى المجلسين.

الفصل الثالث

السلطة التنفيذية

تـتكون السـلطة التنفـيذية من كل من رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، وسنبين أحكام كل كما يلى:

أولاً- رئيس الجمهورية:

أعلن النظام الجمهورى فى مصر ١٨ يونيو سنة ١٩٥٣، ومن ثم فقـد أصبح لقب رئيس الدولة هو «رئيس الجمهورية» ويشترط أن يكون مصريا من ابوين مصريين وا، يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وألا يقـل سنه عن أربعين سنة ميلادية. ويتم اختياره باستفتاء عام، لمدة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخابه لمدد أخرى[١] .

وقد أجملت المادة ٧٣ من دستور سنة ١٩٧١ اختصاصات رئيس الجمهوريـة، بصـفة عامـة، فنصـت على أن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، وبسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القـانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى».

ومن ناحية أخرى، تنص المادة ١٣٧ من الدستور على أن «يتولى رئـيس الجمهوريـة السـلطة التنفـيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدسـتور»[٢] . وتطبـيقا لذلـك أوكـل الدسـتور إلى رئيس الجمهورية

---

(١) كان النص عند صدور الدستور سنة ١٩٧١ «ويجوز إعادة انتخابه لمدة أخرى، ثم عدل سنة ١٩٨٠، وفقا لما هو وارد بالمتن.

(٢) يمارس رئيس الجمهورية اختصاصاته التنفيذية والإدارية بقرارات إدارية.

الاختصاصات التنفيذية والإدارية التالية:

١- إصدار اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط واللوائح التنظيمية ولوائح الضرورة واللوائح التفويضية[(١)] .

٢- إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة (م١٤٦).

٣- تعيين وعزل نائب أو نواب رئيس الجمهورية (م١٣٩).

٤- تعيين وعزل رئيس مجلس الوزراء ونوابهم (م١٤١).

٥- يضع - بالاشتراك مع مجلس الوزراء- السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها (م١٣٨) .

٦- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، وحضور جلساته وتكون رئاسة الجلسات التي يحضرها، كما يكون له حق الطلب تقارير من الوزراء (م١٤٢).

٧- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين فى القانون. كما يعتمد ممثلى الدولة الأجنبية السياسيين (١٤٣م).

٨- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (م١٥٠).

٩- إبرام المعاهدات (م٥١).

١٠- تقرير العفو عن العقوبة أو تخفيفها (م١٤٩).

نائب رئيس الجمهورية:

وفقا لنص المادة ١٣٩، من الدستور، لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم، على أن

---

(١) راجع نصوص المواد ١١٤، ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧، ١٠٨، من الدستور.

تسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية.

ويلاحظ أن الدستور لم يحدد الشروط الواجب توافرها فيمن يعين نائبا لرئيس الجمهورية (لم يعين نائب للرئيس طوال الفترة من ١٩٨١ حتى آخر ديسمبر سنة ٢٠٠٥).

ونحن نرى أن يكون اختيار نائب رئيس الجمهورية بالانتخاب أولا، وأن يكون اختيار نائب للرئيس وجوبيا ، ثانيا، وأن يحدد الدستور اختصاصاته، ثالثا.

ومن ناحية أخرى، وفقا لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٩ الصادر بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٨٩، تشكل رئاسة الجمهورية من[1] نواب رئيس الجمهورية، مساعد رئيس الجمهورية، مستشار رئيس الجمهورية، ديوان رئيس الجمهورية، مكتب رئيس الجمهورية، السكرتارية الخاصة لرئيس الجمهورية، ومكتب رئيس الجمهورية للمعلومات والمتابعة.

وقد حددت المادة الثانية من هذا القانون الإدارات والمكاتب التابعة مباشرة لرئيس ديوان رئيس الجمهورية، بينما حددت المادة الثالثة اختصاصاته كما يلى:

١- يمارس الاختصاصات المالية والإدارية وغيرها من المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المقررة للوزراء بالنسبة لجميع أجهزة رئاسة الجمهورية وله أن يفوض فى مباشرتها.

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن التطور التاريخى لتشكيل رئاسة، راجع : قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٠١ لسنة ١٩٧٤ بإعادة تنظيم رئاسة الجمهورية وقراره رقم ٢٥٩ لسنة ١٩٨٣ باختصاصاته أمين عام باختصاصات رئاسة الجمهورية.

٢- عرض واستصدار القرارات الجمهورية.

٣- اتخاذ الإجراءات والترتيبات الخاصة بما يلى:

تنقلات رئيس الجمهورية داخل وخارج الجمهورية، زيارات رؤساء الـدول وكبار الضيوف، والاجتماعات والمؤتمرات والحفلات والمآدب التى يشرفها رئيس الجمهورية، تجهيز أماكن الإقامة الخاصة برئيس الجمهورية وقصور الضيافة واستراحات رئاسة الجمهورية.

٤- عـرض أوراق اعـتماد سـفراء الـدول الأجنبية على رئيس الجمهورية.

٥- عرض وإصدار البراءات التى يقررها رئيس الجمهورية بمنح القلائد والأوسمة والأنواط وقبول الأجنبية منها.

٦- مـراجعة الأحكـام القضائية وعرضها على رئيس الجمهورية لاعتمادها.

٧- تنسـيق علاقـة وزارة الدفاع والقيادة العامة للقوات المسلحة برئاسة الجمهورية فيما يتعلق بديوان كبير الياوران.

٨- تنظـيم وبحـث ودراسة الشكاوى والالتماسات المقدمة للسيد رئيس الجمهورية ورئاسة الجمهورية وتحليل ودراسة ما يمكن أن يكون له دلالة عامة منها وأعداد تقارير بشأنها.

٩- مسـئول عـن جمـيع مـا يختص بركابات وسيارات رئاسة الجمهورية .

١٠- اسـتقبال السفراء والمبعوثين الأجانب فيما يتعلق بممارسة اختصاصاته.

١١- الاتصـال بالسـلطات المصـرية والأجنبية فى كل ما يتعلق بممارسة اختصاصاته.

١٢- يقوم بأى مهام أخرى يكلفه بها رئيس الجمهورية.

على أن يتبع الحرس الجمهورى رئيس الجمهورية مباشرة.

ثانياً - رئيس مجلس الوزراء:

لم يأخذ دستور سنة ١٩٧١ بنظام رئاسى خالص، كما أنه لم يأخذ بنظام برلمانى خالص. بل أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسى إلى جانب بعض مظاهر النظام البرلمانى، فيمكن القول بأنه قد أخذ بنظام «برلماسى»، إذا صح التعبير. أى أنه أخذ بنظام به سمات من كل من النظامين البرلمانى والرياسى مع تغلب الطابع البرلمانى.

وفى مجال بحثنا أنشأ الدستور منصب رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء وجعل المجلس ورئيسه والوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب، سواء مسئولية تضامنية أو مسئولية فردية.

ونظام مجلس الوزراء ليس جديداً على مصر، فقد أخذت به فى وقت مبكر فى تاريخها الحديث، حيث صدر بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ الأمر العالى بتحديد اختصاصات النظار ووظائفهم.

ثم توالى التطور الدستورى بمصر، وتعاقبت الدساتير، وكان لكل منها نظرة معينة لوضع مجلس النظار أو الوزراء وتحديد اختصاصات الوزراء: دستور سنة ١٩٢٣، دستور سنة ١٩٣٠، دستور سنة ١٩٥٦، دستور سنة ١٩٥٨، دستور سنة ١٩٦٤، ثم الدستور الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١.

ولم يحدد الدستور الحالى أى شروط يجب توفرها فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، كما أنه لم يمنع من جمع رئيس الجمهورية بين منصبى رئيس الدولة ورئيس مجلس الورراء، وقد جمع بينهما فعلا

فــى فــترات معينة فضلا عن أن الدستور لم يتطلب أية شروط فيما يتعلق باختـــيار رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء، فضلا عن انه لم يحدد مدة معينة لتولى المنصب.

وقد نصت المادة ١٤١ من الدستور على ما يلى:

«يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم».

وقــد بينــت المــادة ١٥٣ من الدستور وضع مجلس الوزراء أو الحكومة، فقررت أن «الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.

«ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة».

وقــد حددت المادة ١٥٦ من الدستور اختصاصات مجلس الوزراء كما يلى:

١- الاشــتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية.
٢- توجـيه وتنســيق ومــتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.
٣- إصــدار القــرارات الإداريــة والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.
٤- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
٥- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
٦- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
٧- عقد القروض ومنحها وفقا للدستور.

٨- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

وقد حدد الإطار العام للجهاز الحكومى بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤٢٠ بتاريخ ١٩٧١/١٠/٧ بتنظيم الجهاز الحكومى، وتعديلاته، بينما حدد القرار الجمهورى رقم ٢٤١٩، بذات التاريخ، تنظيم رئاسة مجلس الوزراء واختصاصات وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.

ويرأس رئيس مجلس الوزراء العديد من المجالس العليا، منها: المجلس الأعلى لتنمية القوى البشرية والتدريب، المجلس الأعلى للموانى، المجلس الأعلى للسياحة، المجلس الأعلى لإدارة المحلية .

كما يتبع رئيس مجلس الوزراء العديد من الهيئات العامة، مثل:

الأزهر الشريف، هيئة قناة السويس، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، المجلس الأعلى للشباب والرياضة، هيئة أستاد القاهرة، هيئة الرقابة الإدارية ، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، المجلس القومى لمكافحة الإدمان، الهيئة العامة لمراكز المؤتمرات، الصندوق الاجتماعى للتنمية.

ويلفت النظر كثرة المجالس العليا التى يرأسها رئيس مجلس الوزراء، وإن كان رئاسته لبعضها مبرر ومقبول مثل المجلس الأعلى لتنمية القوى البشرية والتدريب أو المجلس الأعلى للسياحة، إلا أن رئاسته للبعض الآخر قد لا يحقق الهدف المطلوب حيث تؤدى رئاسته لها إلى أن تكون هذه الرئاسة شكلية وبدون فاعلية أو إلى تعطيل انعقادها انتظار لاقتناص فرصة تسمح مسئوليات رئيس مجلس الوزراء فيها برئاسة المجلس .

كمـــا يلفـــت النظر أيضا كثرة وتنوع الهيئات التابعة لرئيس مجلس الـــوزراء، ونخشى أن تتحولُ هذه التبعية إلى مجرد تبعية شكلية عندما لا يتمكن رئيس الوزراء ممارسةَ الرقابة عليها بفاعلية، نظراً لانشغال رئيس مجلس الوزراء بمهامه السياسية والحزبية والتنفيذية والإدارية.

ولذلـــك فإنـــنا ندعـــو إلـــى إعادة النظر فى تحديد المجالس العليا والهيئات التى يجب أن تتبع مجلس الوزراء لاختيار الأهم منها الذى نرجو أن يسهم رئيس مجلس الوزراء بفاعلية فى رئاسته أو فى الإشراف عليه.

كما يلفت النظر أيضا التوسع فى عدد الوزارات فندعو لتقليل عددها لترشـــيد الـــنفقات الإداريـــة مـــن ناحـــية، والقضـــاء علـــى التنازع على الاختصاصـــات من ناحية ثانية، وزيادةَ الفعالية الإدارية ووحدة السياسات الإدارية، من ناحية ثالثة[1].

ثالثاً - الوزراء:

وفقـــا لـــنص المـــادة ١٤١ من الدستور، يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم.

وقد حددت المادة ١٥٤ من الدستور الشروط الواجب توافرها فيمن يعين وزيراً ونائب وزير، وهى:

١- أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

---

(١) ممـــا يلفـــت الـــنظر الاستقرار الوزارى النسبى فى مصر فى الفترة الأخيرة، حيث استـــمرت وزارة الدكتور عاطف محمد نجيب صدقى أكثر من تسع سنوات ١٩٨٦- ١٩٩٥- حيـــث أعـــيد تكلـــيفه بتشكيل الوزارة الجديدة بعد الاستفتاء على رئاسة الجمهوريـــة فى ١٩٩٦/١٠/٤. فى حين كان متوسط عمر الوزارات فى مصر فى الفترة السابقة حوالى سنة ونصف.

٢- أن يكون مصرياً.

٣- أن يكــون بالغا من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل.

ويعتبر الوزير الرئيس الأعلى لوزارته، يتولى رسم سياسة الوزارة فــى حــدود السياســة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها (م١٥٧ من الدستور).

ويمكن تحديد اختصاصات الوزير فيما يلى:

١- إعداد مشروع ميزانية الوزارة.

٢- إعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بوزارته.

٣- إصدار اللوائح التنفيذية، وذلك فى الحالات وبالشروط التى يحددها القانون.

٤- إصــدار القــرارات الخاصــة بتنظــيم الوزارة، وذلك فى الحالات وبالشروط التى يحددها القانون.

٥- ممارســة كافة الاختصاصات المقررة له بالقوانين واللوائح بصفته رئيساً إدارياً. مثل تعيين وترقية وتأديب العاملين بالوزارة وذلك فى حدود القوانين واللوائح.

٦- تمثــيل الدولة - بوصفها شخصاً معنويا- فى كل ما يتعلق بأعمال الوزارة كإبرام العقود والتقاضى، وغيرها من التصرفات القانونية.

والأصل أن الوزير هو الممثل للدولة فى كل ما يتعلق بوزارته أمام القضاء.

إن الوزير هو الرئيس «الإدارى الأعلى لوزارته وهو الممثل للدولة فــى كــل مــا يــتعلق بوزارته أمام القضاء وفى مواجهة الغير وذلك وفقا لصــريح نــص المادة (١٥٧) من الدستور وهو الذى توجه له الإعلانات

القضـــائية من خلال هيئة قضايا الدولة طبقاً لأحكام المادة (٦٣) من قانون المرافعات[١].

ومـــن ناحـــية أخرى، يجوز أن يكون للوزير نائب وزير أو أكثر، والقاعدة أنه تسرى على نائب الوزير ذات الأحكام التى تسرى على الوزير، على أن يتم تحديد اختصاصاتهم بمقتضى قرارات من رئيس الجمهورية أو مجلـــس الـــوزراء أو الوزيـــر المختص[٢]، والقاعدة أنه تسرى على نائب الوزيـــر ذات الأحكـــام الـــتى تســـرى علـــى الوزيـــر، على أنه يتم تحديد اختصاصاتهم بمقتضى قرارات من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

ويكـــون لكـــل وزارة وكيل وزارة أو أكثر، كما يمكن أن يكون لها وكيل أول وزارة إلى جانب الوكلاء أو الوكلاء المساعدين[٣].

ويكـــون وكـــيل الوزارة- عادة- من كبار رجال الإدارة الفنيين فى الـــوزارة، وهـــو يخضـــع لسلطة الوزير السياسية، وينفذ سياسة الوزارة وأوامر الوزير فى حدود القوانين واللوائح .

ويخـــتص وكـــيل الـــوزارة بما تقرره له القوانين واللوائح والنظام الداخلى للوزارة، وبما يعهد به إليه الوزير المختص .

---

(١) المحكمـــة الإداريـــة العلـــيا طعن رقم ٣٧٨٣ق جلسة ١٩٨٩/٥/٢٠ (الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٥ص ٣٨٨)

(٢) أنشئ منصب نائب الوزير، لأول مرة، بالقانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣، كما ورد النص عليهم فى دساتير ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١ .

(٣) أخـــذ فى فترات معينة بفكرة وكيل الوزارة الدائم، وكان الوكيل الدائم يختص بنظر كافة شئون الوزارة الإدارية .

فوكيل الوزارة يعد أحد معاونى الوزير، يختص بما تقرره له القوانين واللوائح والنظام الداخلى للوزارة وما يقرره له الوزير المختص أو ما يعهد به إليه. ويعد أحد مرءوسى الوزير، ومن ثم فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوزير .

أما «وكيل الوزارة البرلمانى» فهو منصب ذى طبيعة سياسية لأن وظيفته سياسية وليست إدارية. فيناط به معاونة الوزير وينوب عنه فى البرلمان، كما يشترك فى إعداد مشروعات القوانين وبحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية المتصلة بوزارته وغيرها مما يعهد به إليه الوزير[1].

وقد أنشئ هذا المنصب فى ظل دستور ١٩٢٣ (سنة ١٩٣٦)، وأجاز دستور سنة ١٩٥٦ تعيين أعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات لشئون مجلس الأمة (م١٥٦) وكذلك دستور سنة ١٩٦٤ (م١٤٣) إلا أن دستور سنة ١٩٧١ لم ينص على هذا المنصب .

---

(٣) راجع مرسوم ١٩٣٦/٦/١٧ الذى أنشأ هذا المنصب لأول مرة بمصر .

الفصل الرابع

السلطة القضائية

مــع الآثار السيئة التى تمخضت عنها مرحلة الستينات مما انتهى باحــتلال جزء من ارض الوطن، فضلا عن سلب كثير من حقوق وحريات المواطنيــن، مما أثر على المجتمع حاضرا ومستقبلا. قرر الشعب المصرى فــى مقدمة الدستور الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ «أن كرامة الفرد انعكــاس طبــيعى لكرامة الوطن، ذلك أن الفرد هو حجر الأساس فى بناء الوطن وبقيمة الفرد وبعمله وبكرامته تكون مكانة الوطن وقوته وهيبته .

أن ســيادة القانون ليست ضمانا مطلوبا لحرية الفرد فحسب، لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة فى نفس الوقت» .

وتطبيقا للأسس العامة السابقة نصت المادة ٦٤ من الدستور على أن «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة» .

كما تقرر المادة ٦٥ ما يلى :

«تخضــع الدولــة للقــانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات».

كما تقرر المادة ٦٨ ما يلى:

«التقاضـــى حــق مضمون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالــتجاء إلـــى قاضــيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا.

ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من

رقابة القضاء».

كما تنص المادة ١٦٥ من الدستور على استقلال السلطة القضائية، وتؤكد المادة ١٦٦ استقلال القضاة وأنه لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأى سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة. كما تقرر المادة ١٦٨ من الدستور أن القضاة غير قابلين للعزل.

وتقرر المادة ١٧٢ أن «مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى».

كما أنشأ الدستور المحكمة الدستورية العليا لتتولى دون غيرها «الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية»[١] .

ولكفالة تنفيذ الأحكام القضائية، وضمان التنفيذ الفعلى لأحكام المحاكم الصادرة تطبيقا لأحكام القانون . تنص المادة ١٢٣ من قانون العقوبات على ما يلى:

«يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومى استعمل سلطة وظيفته فى وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة المصرى كان قد استقر على سلطته فى الرقابة على دستورية القوانين منذ حكمه الصادر سنة ١٩٤٨، ثم أنشئت المحكمة العليا سنة ١٩٦٩ لممارسة سلطة الرقابة على دستورية القوانين فظلت تمارس عملها إلى أن حلت محاها المحكمة الدستورية العليا المنشأة وفقا لأحكام دستور سنة ١٩٧١.

المحكمة أو من أية جهة مختصة.

كذلــك يعاقــب بالحبس والعزل كل موظف عمومى امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضى ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا فى اختصاص الموظف».

ويتضح من النصوص السابقة أنها تقرر المبادئ العامة التالية:

١- سيادة القانون ضمان لحرية الفرد، وهى أساس مشروعية السلطة فى مصر.

٢- مــبدأ الشرعية أو سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة، ومن ثم تخضع الدولة للقانون.

٣- اســتقلال القضـــاء وحصـــانته ضــمانان أساسيان لحماية حقوق وحريات المواطنين.

٤- كفالة حق التقاضى للجميع.

٥- حــق المواطــن فــى الالتجاء لقاضيه الطبيعى، مع تقريب جهات التقاضى من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا.

٦- لا يجــوز تحصــين أى عمــل أو قرار إدارى، ومن ثم تخضع كل أعمال الإدارة وقراراتها لرقابة القضاء.

٧- استقلال السلطة القضائية.

٨- عدم قابلية القضاة للعزل.

٩- اســتقلال مجلــس الدولة واختصاصه بالفصل فى سائر المنازعات الإدارية .

١٠- توقــيع عقوبة جنائية على كل موظف يمتنع عمدا عن تنفيذ حكم قضائى نهائى.

ولئـــن كان تقرير المبادئ العامة السابقة مهما، فإن الأهم من ذلك هـــو التطبـــيق الفعلى لهذه المبادئ والالتزام بها نصا وروحا، وكفالة عدم الخـــروج علـــيها أو تعطـــيلها أو التحايل فى تطبيقها والالتزام بها، فيكون القانون - كما هو مفترض ويجب التقيد به- واحدا بالنسبة للجميع، يطبق على الجميع دون نظر لاى اعتبارات خاصة بالمراكز الوظيفية أو الأوضاع الاجتماعـــية والاقتصادية، وهو مسئولية وواجب كل مواطن قبل أن يكون واجـــب السلطات العامة فى الدولة، مما يؤدى إلى بسط الشرعية وخضوع الجميع للقانون ضمانا لحقوق وحريات المواطنين.

الفصل الخامس

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لئـن كـان القضـاء يعد إحدى سلطات الدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن للقضاء وضع خاص حيث لا يثير المخاوف من حيث إمكانية الانفراد بالسطة أو التغول فى ممارستها، كما أن طبيعة تكوين أعضـاء السـلطة القضائية ووظيفتهم فى إقامة العدل وإعلاء مبدأ سيادة القانون، يؤدى كل ذلك إلى أن أفضل ضمانة هى توفير استقلال القضاء من ناحية، وعدم تدخل أى سلطة أو هيئة أو فرد فى أعماله، من ناحية أخرى. ومـن ثـم فلا مجال لخوف من السلطة القضائية حيث يوجد نظام تصحيح تلقـائى وقانونى هو الطعن فى الأحكام التى لا يقبل أحد أطرافها بما انـهت إليه. ولكن يكون الخوف من إمكانية التعدى على السلطة القضائية، ويعالج ذلـك بـتقرير اسـتقلال القضاء من جهة، واحترام والتزام الجميع بتنفيذ أحكامه من جهة أخرى.

لكن المشكلة تثور دائماً حول العلاقة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث يكون الخوف دائماً – وهو خوف مفهوم ومبرر – مـن تعدى وهيمنة السلطة التنفيذية وخروجها على مبادىء الشرعية. كما قـد يخشى من سيطرة البرلمان وخروجه – أحياناً – على أحكام الدستور. ومـن هـنا تـبدو ضـرورة رسم حدود العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بطريقة تسمح بالتعاون بينهما، مع تقرير وسائل تراقب كل منهما الأخرى بما يمنعها من الانفراد والسيطرة والهيمنة.

ووفقاً لأحكام دستور سنة ١٩٧١، فان النظام الدستورى المصرى لا يأخذ بالنظام الرئاسى البحت، كما أنه لا يأخذ بالنظام البرلمانى التقليدى،

بـل نجد أنه قد أخذ ببعض مظاهر النظام الرياسى (من حيث وضع رئيس الجمهوريـة وسـلطاته الواسعة وعدم مسئوليته السياسية أمام البرلمان)، بالإضـافة لأخـذه بـبعض مظاهـر النظام البرلمانى بإنشاء منصب رئيس الـوزراء ومجلـس الوزراء فضلا عن تقرير المسئولية الوزارية الفردية والتضامنية أمام مجلس الشعب.

فما هى وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

وما هى وسائل الرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين؟

هذا ما سنعرضه بإيجاز فيما يلى:

أولاً - وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

سـبق لنا توضيح تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية فى مجال التشـريع، وكذلـك فى مجال إبرام المعاهدات، ووضع وإقرار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووضع وإقرار الميزانية واعتماد الحساب الختامى لها.

وتتمثل أوجه التعاون الأخرى فيما يلى:

١ – بيانات الحكومة أمام مجلس الشعب:

للحكومـة حـق توضـيح سياساتها وعرض برامجها على مجلس الشعب، للحصول على موافقته ودعمه وتأييده، وذلك كالآتى:

أ- طـبقاً للمادة ١٣٢ من الدستور، يلقى رئيس الجمهورية – عند افتـتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب – بيانا يتضمن السياسة العامة للدولـة، كمـا أن لرئيس الجمهورية الحق فى إلقاء أى بيانات أخرى أمام مجلس الشعب .

وقد جرى العمل على أن يلقى رئيس الجمهورية بيانه السنوى فى بداية انعقاد الدورة التشريعية، وذلك فى اجتماع مشترك لمجلسى الشعب والشورى.

ويقوم كل مجلس – على حده – بمناقشة بيان رئيس الجمهورية، وإعداد بيان بالرد على هذا البيان يقدم لرئيس الجمهورية.

ب- وفقاً للمادة ١٣٣ من الدستور، يقدم رئيس مجلس الوزراء، برنامج الحكومة ويناقش المجلس هذا البرنامج، ثم يوافق عليه.

كما يلقى رئيس الوزراء بيانا يتضمن برنامج الوزارة عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب.

وقد جرى العمل على أن يلقى رئيس الوزراء – أيضاً – بيان امام مجلس الشورى عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشورى.

وقد قررت المادة ١٣٥ من الدستور قاعدة عامة، مؤداها وجوب سماع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب ولجانه، كلما طلبوا الكلام.

ويؤخذ بذات القاعدة – أيضاً – فى مجلس الشورى.

ج- وفقا للمادة ١٢٩ من الدستور، يجوز لعشرين عضواً من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه.

وقد بدأ مجلس الشورى باستخدام هذه الوسيلة – طبقاً للائحته الداخلية – بصزرة فعالة، مع بداية دورة الانعقاد العادية ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

د- طبقاً للمادة ١٣٠ من الدستور، يجوز لأعضاء مجلس الشعب

إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء.

ولا شـك أن الوسائل الدستورية السابقة تقيم تعاونا بين الحكومة ومجلـس الشـعب، ويمكـن من تبادل الرأى والاتفاق والتفاهم على تحديد وسـائل مواجهـة مشـكلات المواطـن المصرى والتيسير عليه فى حياته اليومية التى تزداد صعوبة يوماً بعد يوم.

ثانياً : وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

تتعدد وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك كما يلى:

١ – لجان تقصى الحقائق:

تنص المادة ١٣١ من الدستور على ما يلى:

«لمجلـس الشـعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى، أو أى مشـروع مـن المشـروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وللجنة فـى سـبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلـبها، وأن تضـع تحـت تصـرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك».

وهـى – بـدون شـك – وسـيلة هامة وفعالة للكشف عن حقيقة الأوضـاع ومعرفة الحقيقة والتقييم الحقيقى للأوضاع، مما يمكن المجلس

مـــن تحديـــد المســـئولية وتقرير المساءلة، حيث قد ينتهى المجلس – بعد المناقشـــة – أمـــا إلـــى سلامة الأوضاع، أو كشف أوجه القصور ورؤيته لمعالجـــته، أو تقريـــر المسئولية الوزارية سواء الفردية أو التضامنية، أو طلـــب إبـــلاغ النـــيابة العامـــة فى حالة وجود شبهات أو أدلة على وجود مسئولية جنائية.

٢ – **السؤال:**

تنص المادة ١٢٤ من الدستور على ما يلى:

«لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحـــد نوابـــه أو أحـــد الـــوزراء أو نوابهم أسئلة فى موضوع يدخل فى اختصاصـــهم. وعلـــى رئـــيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيـــبونه الإجابة على أسئلة الأعضاء. ويجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت ولا يجوز تحويله فى نفس الجلسة إلى استجواب».

وتوجيه السؤال حق لكل عضو، ويكون بهدف استيضاح أمر يجهله العضـــو أو الـــتحقق مـــن حـــدوث واقعة معينة أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة فعله فى أمر من الأمور.

وقـــد تكون الإجابة على سؤال العضو شفوية، كما يمكن أن تكون كتابية، ومن حق مقدم السؤال التعليق على الإجابة.

٣ – **الاستجواب:**

تنص المادة ١٢٥ من الدستور على ما يلى:

«لكـــل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى

تدخل فى اختصاصهم.

وتجـرى المناقشـة فـى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة».

ونظـراً لخطـورة الاستجواب حيث يمكن أن ينتهى إلى طرح الثقة بالمسـتجوب، فقـد اشترط الدستور مناقشة الاستجواب بعد سبعة ايام من تقديمه، وذلك بهدف إعطاء الفرصة للمستجوب للاستعداد وإعداد الرد، على أنـه يجوز – بموافقة الحكومة – مناقشة الاستجواب قبل مضى سبعة أيام على تقديمه.

وتطلبـت المادة ١٩٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أن يقدم الاسـتجواب كـتابة، وأن يبيـن فى طلب الاستجواب موضوع الاستجواب ويـرفق بـه مذكـرة شـارحة متضمنة الأمور المستجوب عنها والوقائع الرئيسية ووجه المخالفة المنسوبة إلى من يوجه له الاستجواب.

٤ – سحب الثقة:

موضوع سحب الثقة يتضمن تقرير المسئولية السياسية عن أمر أو موضـوع معين، وهو قد يوجه لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو لأحد الـوزراء أو نوابـه، كمـا قـد يوجه لرئيس مجلس الوزراء (المسئولية الجماعية أو التضامنية).

– المسئولية الفردية:

نصت المادة ١٢٦ من الدستور على ما يلى:

«الـوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته.

ولمجلـــس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الـــوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجوابه وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصـــدر قـــراره فى الطلب قبل ثلاثة ايام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس».

والواقـــع أن المادة ١٢٦ من الدستور تقرر مسئولية كل وزير عن أعمـــال وزارته، وذلك إلى جانب مسئوليته التضامنية عن السياسة العامة للدولة.

ولتطبيق هذا النص، يتطلب الأمر ما يلى:

أ- لا يجـوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، أى يشترط تقديم الاستجواب أولاً، ثم يلى ذلك طلب سحب الثقة.

ب- أن يكون طلب سحب الثقة بناء على اقتراح من عشر أعضاء مجلس الشعب (أى ٤٦ عضواً، باعتبار أن المجلس يتكون من ٤٥٤ عضوا).

ج- للمجلـــس أن يصدر قراره فى طلب سحب الثقة بعد ثلاثة أيام من تقديم طلب سحب الثقة.

د- أن يكـــون ســـحب الثقة بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، والمقصود هنا هو أغلبية أعضاء المجلس وليس أغلبية الحاضرين، أى أن يكون ذلك بأغلبية مائتان وثمان وعشرين عضواً.

ويترتب على سحب الثقة طبقا للشروط السابقة، اعتزال من سحبت الثقة منه لمنصبه، وذلك بقوة الدستور ودون حاجة لأى إجراء آخر.

- **المسئولية التضامنية:**

تنص المادة ٢٢٧ من الدستور على ما يلى:

«لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة ايام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة عل الاستفتاء الشعبى. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة».

ويتضح من النص السابق أن المسئولية التضامنية أو الجماعية للحكومة صعبة ومعقدة جداً، ولئن كانت إثارتها ليست مستحيلة، إلا أنها صعبة جداً وليس من اليسير تطبيق النص بإجراءاته المعقدة.

ويشترط لإثارة المسئولية التضامنية وسحب الثقة من الحكومة، توافر الشروط التالية:

١- يجب أن يقدم الطلب من عُشر أعضاء مجلس الشعب، أى من ٤٦ عضواً على الأقل.

٢- أن يكون تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء بأغلبية أعضاء مجلس الشعب، أى بأغلبية مائتان وثمان وعشرين عضواً على الأقل.

٣- أن يكـون تقرير المسئولية بعد استجواب يوجه إلى الحكومة، ومـن ثـم يجـب أن يكون مسبوقاً باستجواب، ولا يقبل إذا قدم دون سبق تقديمالاستجواب.

٤- أن يكـون تقريـر مسئولية رئيس الوزراء بعد ثلاثة أيام من تقديم طلب تقرير المسئولية.

٥ - فى حالة تقرير المسئولية، يعد مجلس الشعب تقريراً متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن، يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

٦- لرئـيس الجمهورية رد التقرير إلى المجلس خلال عشرة ايام، أى أن رئيس الجمهورية، أما أن يوافق على التقرير فيقدم رئيس الوزراء استقالته لرئيس الجمهورية، وإما ان يعيد التقرير إلى مجلس الشعب خلال عشرة أيام.

٧- إذا أقـر مجلس الشعب تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء مرة أخرى بعد رده من رئيس الجمهورية، يكون رئيس الجمهورية بالخيار بين تقديم رئيس مجلس الوزراء لاستقالته، أو عرض موضوع النزاع على الشـعب فـى اسـتفتاء عام، على أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، ونتـيجة الاسـتفتاء تكـون أحد أمرين: أما تأييد الحكومة، فيعتبر مجلس الشـعب مـنحلاً، وتتم الدعوة لانتخاب مجلس شعب جديد. وأما أن تكون مؤيدة لمجلس الشعب، فيقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته.

ثالثاً : وسائل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (حل مجلس الشعب):

تنص المادة ١٣٦ من الدستور على ما يلى:

«لا يجـوز لرئـيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد

اســتفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجــراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجــاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب».

وقــد قـــرر الدستور حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب لموازنـــة الحقوق المقررة لمجلس الشعب فى مواجهة الحكومة، وهو أمر تقره الأنظمة البرلمانية ولا تأخذ به الأنظمة الرياسية.

وإلى جانب المواعيد والإجراءات المنصوص عليها فى المادة ١٣٩ مــن الدســتور، فـــإن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته فى حل البرلمان يشترط فيه شرطان:

الشرط الأول - توافر حالة الضرورة:

حيــث لا يجوز حل مجلس الشعب إلا إذا قامت ضرورة تبرر ذلك، وتقريــر وجــود الضــرورة وأنها تبرر حل مجلس الشعب، أمران متروك تقريرهما للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

الشرط الثانى: موافقة الشعب على الحل فى استفتاء عام:

اشـــترط الدســتور ضــرورة موافقة أغلبية الشعب على الحل فى استفتاء عام، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وقف جلسات المجلس. وقد تم حل مجلس الشعب ثلاث مرات خلال القرن العشرين:

المرة الأولى: حل مجلس الشعب سنة ١٩٧٩:

وقد تم ذلك فى أعقاب مناقشة معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل،

حيــث عارض بعض الأعضاء (خمسة عشر عضواً) المعاهدة، بينما وافقت أغلبيــة ساحقة (٣٢٧ عضواً) عليها. ومع ذلك بادر الرئيس محمد أنور السادات بحل مجلس الشعب، ووافق الشعب على ذلك فى استفتاء عام.

المرة الثانية : حل مجلس الشعب سنة ١٩٨٧ :

وقــد كــان ذلك أثر صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دســتورية بعــض نصــوص قانون مجلس الشعب الذى أخذ بنظام القائمة النسبية بما لا يتفق مع أحكام الدستور. فكان الحل – وبحق – تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا.

المرة الثالثة : حل مجلس الشعب سنة ١٩٩٠ :

وقــد كان ذلك أيضاً أثر صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعــدم دستورية نصوص قانون مجلس الشعب الذى عدل للأخذ بنظام يجمع بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة حيث رأت المحكمة أنه يخالف مبدأ المساواة المقرر دستورياً.

ومــن ثــم كــان الحل أيضاً – وبحق – نزولاً على حكم المحكمة الدستورية العليا.

الباب الثالث

الحقوق والحريات العامة

وافق الشعب المصرى على الدستور الحالى فى استفتاء عام بتاريخ ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١، كما وافق على تعديل بعض مواده فى استفتاء أجرى يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠[١]. كما وافق على تعديل المادة ٧٦ الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية فى ٢٦ مايو سنة ٢٠٠٥. وإضافة المادة ١٩٢ مكررا[٢].

وبداية، نرى أن بعض نصوص الدستور الحالى لم تعد تتلاءم مع أوضاع المجتمع المصرى، والتغيرات التى شهدها فى الربع الأخير من القرن العشرين وأوائل القرن الحادى والعشرين. مما يدعونا إلى الدعوة لتعديل وإضافة ما تتطلبه أوضاع المجتمع الجديدة بما يتفق مع الاتجاه العام نحو الانفتاح الاقتصادى وتقرير ما يكفل المزيد من الممارسة الفعلية للحقوق والحريات العامة.

وقد تضمنت نصوص الدستور تحديد المقومات الأساسية للمجتمع المصرى متمثلة فى تقرير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب تقرير الحقوق والحريات الفردية، وذلك فضلاً عن تقرير بعض الضمانات التى تكفل التمتع بها.

---

(١) المواد التى تم تعديلها سنة ١٩٨٠ هى المواد أرقام: ١، ٢، ٤، ٥، و٧٧، كما أضيف باب سابع للدستور خاصا بمجلس الشورى وسلطة الصحافة، تحت عنوان «أحكام جديدة»، من اثنى عشر مادة ، هى المواد من ١٩٤ إلى ٢١١.

(٢) ونصها كالآتى:

«تستبدل كلمة "الانتخاب" بكلمة "الاستفتاء" أينما وردت فى الدستور فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية».

الفصل الأول

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

حـــدد الدستور «المقومات الأساسية للمجتمع»، فى الباب الثانى فى المـــادة السابعة حتى المادة التاسعة والثلاثين منه. وقد قسم هذا الباب إلى فصلين، بين فى الفصل الأول «المقومات الاجتماعية والخلقية» (المواد من ٧ إلـــى ٢٢)، وبين فى الفصل الثانى منه «المقومات الاقتصادية» (المواد من ٢٣ إلى ٣٩).

المبحث الأول

المقومات الاجتماعية والخلقية

تتضمن: المقومات الاجتماعية والخلقية أو الحقوق الاجتماعية ما يلى:

١- يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى (م٧).

٢- تلـــتزم الدولـــة بـــرعاية الأخلاق وحمايتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة، ومراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية، والتراث التاريخى للشعب، والحقائق العلمية، والآداب العامة.

١- حقوق التأمين الاجتماعى والصحى:

١- تكفـــل الدولـــة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا (م١٧).

٢- تكفـــل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية فى يسر وانتظام رفعا لمستواها (م١٦).

٣- حقوق الأسرة:

الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية (م٩) لذلك:

- تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة (م١٠).
- ترعى الدولة النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم (م١٠).
- تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع، ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية (م١١).

٢- حق التعليم:

- تكفل الدولة حق التعليم، على أن يكون إلزاميا فى المرحلة الابتدائية وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى (م١٨).
- أن يكون التعليم فى مؤسسات الدولة التعليمية مجانيا فى مراحله المختلفة (م٢٠).
- محو الأمية واجب وطنى تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه (م١٢).
- التربية الدينية مادة أساسية فى مناهج التعليم العام (م١٩).
- تكفل الدولة استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى (م١٨).

٣- حق العمل:

- تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين (م٨).
- العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة (م١٣).
- لا يجوز فرض أى عمل جبرا على المواطنين، إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل (م١٣).
- الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب. وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح

الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددها القانون (م١٤).

- للمحاربيــن القدمــاء والمصــابين فى الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية فى فرص العمل وفقا للقانون (م١٥).

وبالــتأمل فــيما سبق، يتضح لنا أن الدستور المصرى قد قرر أهم الحقــوق الاجتماعية، بل ألزم الدولة بكفالتها وتوفير سبل تمتع المواطنين بها. ولئن كان ذلك مهما، إلا أن الأهم هو تمكين المواطنين فعلا وعملا من التمتع بهذه الحقوق وتيسير سبل تمتع الجميع بها، وعلى قدم المساواة.

المبحث الثانى

المقومات الاقتصادية

حــدد الدستور المقومات الاقتصادية للمجتمع المصرى، أو الحقوق الاقتصــادية، بما يتضمن الفلسفة الاقتصادية لنظام الحكم والآثار المترتبة عليها فى مجال الحقوق والحريات العامة.

فقــد أخذ الدستور بمبدأ التخطيط الشامل، فقرر صراحة فى المادة ٢٣ منه ما يلى:

«يــنظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالــة الــتوزيع، ورفع مستوى المعيشة، والقضاء على البطالة، وزيادة فــرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج، وضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول».

وإذ يقــرر الدستور مبدأ التخطيط لتحقيق التنمية الشاملة فى كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فإنه قد حدد أهداف خطة التنمية الشاملة

فيما يلى:

- زيادة الدخل القومى.
- عدالة التوزيع.
- رفع مستوى المعيشة.
- القضاء على البطالة، وزيادة فرص العمل.
- ربط الأجر بالإنتاج.
- ضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تذويب الفروق بين الدخول.

ولتحقيق ذلك، تقرر المادة ٢٤ من الدستور سيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة.

كمـــا يقرر الدستور فى المادة ٢٥ منه مبدأ أن «لكل مواطن نصيب فـــى الناتج القومى يحدده القانون مراعاة لعمله أو ملكيته غير المستغلة»، فضـــلا عـــن تقرير رعاية الدولة للمنشآت التعاونية بكل صورها، وتشجيع الصناعات الحرفية بما يكفل تطوير الإنتاج وزيادة الدخل (م٢٨).

وكانت المادة الرابعة من الدستور تنص على ما يلى:

«الأســـاس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم علـــى الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات».

وقـــد تـــم تعديل هذه المادة فى ما يو سنة ١٩٨٠، وأصبح نصها كالآتى:

«الأســـاس الاقتصـــادى لجمهوريـــة مصـــر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدى إلى

تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمى الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة».

ويلاحظ أن مضمون النص الجديد يختلف عن سابقه فى الأمور التالية:

الأمر الأول– إضافة وصف الديمقراطى للأساس الاقتصادى لجمهورية مصر، فالأساس الجديد هو النظام الاشتراكى الديمقراطى وليس الاشتراكى فقط، أى أن الأخذ بالاشتراكية لا يحول دون الأخذ بالديمقراطية، وهو الاتجاه المعروف عالميا بالاشتراكية الديمقراطية حيث يتم السعى نحو كفالة العدالة الاجتماعية بإقامة نظام اشتراكى يراعى فيه أيضاً احترام متطلبات الديمقراطية أى بما لا يتعارض مع الحقوق والحريات العامة.

الأمر الثانى– يهدف النظام فى النص الجديد إلى تقريب الفوارق بين الدخول. بينما يهدف وفقا للنص السابق إلى تذويب الفوارق بين الطبقات. ويلاحظ الفرق الشاسع بين كل من اصطلاحى «تقريب الفوارق» و«تذويب الفوارق» من ناحية، وكذلك بين كل من اصطلاحى «بين الدخول» و «بين الطبقات»، من ناحية أخرى.

الأمر الثالث– يهدف النظام وفقا للنص الجديد إلى حماية الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة.

نصت المادة ٣٨ من الدستور على مبدأ العدالة الضريبية «يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية».

كما تقرر المادة ٢٨ من الدستور رعاية الدولة للمنشآت التعاونية بكل صورها، وتشجيع الصناعات الحرفية بما يكفل تطوير الإنتاج وزيادة الدخل، وذلك فضلا عن دعم الدولة للجمعيات التعاونية الزراعية وفق الأسس العلمية الحديثة.

وتأكيدا لما سبق، ينص الدستور على الحقوق الاقتصادية التالية:

أولاً : حق اشتراك العمال فى الإدارة والأرباح:

تنص المادة ٢٦ من الدستور على ما يلى:

«للعاملين نصيب فى إدارة المشروعات وفى أرباحها، ويلتزمون بتنمية الإنتاج وتنفيذ الخطة فى وحداتهم الإنتاجية وفقا للقانون، والمحافظة على أدوات الإنتاج واجب وطنى.

ويكون تمثيل العمال فى مجالس إدارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد أعضاء هذه المجالس، وتعمل الدولة على أن يكفل القانون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين فى المائة فى عضوية مجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية».

ويقرر النص السابق المبادىء التالية:

المبدأ الأول- اشتراك العاملين فى إدارة المشروعات، كما يكون لهم نصيب فى أرباحها.

المبدأ الثانى- يلتزم العاملون بتنمية الإنتاج وتنفيذ الخطة فى وحداتهم الإنتاجية وفقا للقانون، كما أن المحافظة على أدوات الإنتاج تعد واجبا وطنيا.

المبدأ الثالث- يتطلب الدستور أن يكون تمثيل العمال فى مجالس إدارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد أعضاء هذه المجالس.

المبدأ الرابع: يتطلب الدستور أن تكفل الدولة لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين فى المائة فى عضوية مجالس إدارة الجمعيات التعاونية

الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية.

ويلاحـظ أن السياسـة العامة للدولة فى عقد التسعينات من القرن العشـرين تـتجه إلى مزيد من «الخصخصة» أى تحويل بعض مشروعات القطـاع العـام إلى القطاع الخاص سواء بالبيع أو بالمشاركة، على أن يتم ذلـك تدريجـيا وبمـا لا يؤثـر فـى التزام الدولة بالسعى لتحقيق العدالة الاجتماعـية، وذلك نظرا لضعف عائد الاستثمار فى بعض المشروعات من جهـة، وسـوء الإدارة وإهدار المال العام فى بعض المشروعات من جهة ثانية، علاوة على أن ذلك تطبيق لسياسة الدولة فى التحرر الاقتصادى، من جهة ثالثة.

ثانياً - حق اشتراك المنتفعين فى إدارة مشروعات خدمات النفع العام والرقابة عليها:

تنص المادة ٢٧ من الدستور على ما يلي:

«يشـترك المنتفعون فى إدارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقا للقانون».

ويقرر النص السابق أمرين:

الأمر الأول- اشـتراك المنتفعيـن بخدمـات المشروعات التى تقدم خدمـات الـنفع العـام فى إدارة هذه المشروعات، وبالطريقة التى يحددها القانون.

الأمر الثانى- اشـتراك المنتفعيـن بخدمات المشروعات التى تقدم خدمات النفع العام فى الرقابة على هذه المشروعات، وذلك وفقا للقانون.

ثالثاً - حق الملكيـة:

اهـتم دسـتور سـنة ١٩٧١ بحق الملكية، فخصص له تسع مواد (المواد من ٢٩ إلى ٣٧)، بين فيها أنواع الملكية وأحكام كل نوع منها.

فنصت المادة ٢٩ من الدستور على ما يلى:

«تخضـــع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة، وهى ثلاثة أنواع: الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة.

ومـــع الأخـــذ فى الاعتبار ملاحظاتنا السابق بيانها تعليقا على نص المـــادة الـــرابعة من الدستور بعد تعديلها سنة ١٩٨٠، تكون ضوابط حق الملكية بأنواعها الثلاثة كما يلى:

أ – الملكية العامة:

«هـــى ملكـــية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية» (م٣).

وللملكـــية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن، وفقا للقانون (م٣٣).

وتنفـــيذا لما سبق صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة[1]، فحدد فى مادته الثانية المقصود بالأموال العامة، وهى ما يكون مملوكا أو خاضعاً لإدارة أو إشراف الدولة أو وحدات الحكم المحلى، الهيـــئات العامـــة والمؤسســـات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، الـــنقابات والاتحـــادات، المؤسســـات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، الجمعـــيات التعاونـــية، وأيـــة جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد ٢٨ بتاريخ ١٩٧٢/٩/٢١.

ونشير إلى أن نص المادة الثانية كان يعتبر الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة أو إشراف «الاتحاد الاشتراكى والمؤسسات التابعة له» من الأموال العامة.

وقد حددت المادة الثالثة من القانون عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقـــتة لكل من وضع النار عمدا فى مال من الأموال العامة أو خربه عمدا بأية طريقة أخرى. كما عاقب بالحبس كل من عطل عمدا بأية طريقة كانـــت وسيلة من وسائل إنتاج أو وسائل الخدمات المستخدمة فى المرافق العامـــة (م٤)، ويعاقب بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامة لا تجاوز مائة جنـــيه أو بـــإحدى هاتين العقوبتين كل من أهمل فى صيانة أو استخدام أى مـــال مـــن الأموال العامة معهود به إليه أو تدخل صيانته أو استخدامه فى اختصاصـــه وذلك على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشـــخاص للخطـــر. (م٥)، ويعاقب بذات العقوبة السابقة كل موظف عام استخدم ما عهد به إليه بحكم وظيفته من وسائل عامة نقودا كانت أو موارد أو عمالـــة، فـــى غـــير الأغراض التى خصصت لها بمقتضى الخطة العامة للتنمـــية الاقتصادية والاجتماعية للدولة وبطريقة يترتب عليها إلحاق ضرر بـــأهداف هذه الخطة (م٦). كما يعاقب بالحبس مع الشغل لمدة لا تزيد على خمس سنوات على السرقات التى تقع على الأموال العامة (م٨).

علـــى ألا تخـــل أحكام قانون حماية الأموال العامة بأية عقوبة أشد منصـــوص عليها فى قانون العقوبات أو أى قانون آخر، كما يجوز للنيابة العامـــة إحالـــة الجـــرائم المنصوص عليها فى هذا القانون إلى محاكم أمن الدولة المختصة (م١٠).

ب- الملكية التعاونية:

هى ملكية الجمعيات التعاونية، ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الإدارة الذاتية.

وقـــد سبق بيان أن القانون يعتبر أموال الجمعيات التعاونية أموالا عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام. كما ينص القانون على

تشكيل مجالس إدارات الجمعيات التعاونية – على مختلف أنواعها: زراعية، إنتاجية، استهلاكية، إسكان... الخ – بالانتخاب من بين أعضائها.

ج- الملكية الخاصة:

وقـد عرفها الدستور بأنها «تتمثل فى رأس المال غير المستغل»، علـى أن ينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفـى إطار خطة التنمية، دون انحراف أو استغلال، ولا يجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب (م٣٢).

وقـد حـدد الدستور فى المواد ٣٤ و٣٥ و٣٦ و٣٧ منه الضوابط التى تحكم الملكية الخاصة، وذلك كما يلى:

أولاً – صيانة الملكية الخاصة(١).

ثانياً – كفالة حق الإرث.

ثالـثاً – حظر المصادرة للأموال، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى.

رابعـاً – يعيـن القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية بما يضمن حمايـة الفـلاح والعامل الزراعى من الاستغلال، ومن ثم فلا تملك السلطة

---

(١) تؤكـد المحكمـة الدستورية العليا هذا المبدأ بقولها: «القول بأن القرار بقانون رقم ١٥٠ لسـنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ قد تضمنا تعويض الخاضعين للحراسـة عـن أموالهم وممتلكاتهم، وأن تقدير هذا التعويض يعد من الملابسات السياسـية التى يستقل بها المشرع، لا يحول دون إخضاع هذين التشريعين للرقابة الدستورية، لأن كلا منهما قد تعرض للملكية الخاصة التى صانها الدستور ووضع لحمايتها ضوابط وقواعد محددة».

حكمهـا بـتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٨١، المحكمة الدستورية العليا، الجزء الأول، ١٩٨١، صفحة ١٩٨.

التشريعية وضع حد أقصى للملكية غير الزراعية»[١].

وتضيف المادة ٣٧ «وبما يؤكد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية». وهذه الفقرة لم يعد لها مبرر بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ حيث تقرر «يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على اساس تعدد الأحزاب، وذلك فى إطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور. ينظم القانون الأحزاب السياسية».

خامساً - فرض الحراسة:

لا يجوز فرض الحراسة إلا بشرطين:

الشرط الأول : أن يتم ذلك فى الأحوال التى يحددها القانون.

الشرط الثانى: أن يتم فرض الحراسة بحكم قضائى، وليس بقرار إدارى مهما كان مصدره.

سادساً - نزع الملكية:

لا يجوز نزع الملكية إلا بشرطين:

الشرط الأول: أن يتم نزع الملكية للمنفعة العامة.

الشرط الثانى: أن يتم نزع الملكية مقابل تعويض وفقاً للقانون.

سابعاً - التأميم:

يتطلب الدستور توافر ثلاثة شروط للتأميم:

---

(١) والمفهوم من النص أن وضع حد أقصى للملكية إنما يكون للملكية الزراعية، أما تعيين حد أقصى بالقانون للملكيات غير الزراعية فيعد مخالفة دستورية، فالدستور لا يجيز وضع حد أقصى إلا للملكية الزراعية فقط، كما قضت بذلك - وبحق - المحكمة الدستورية العليا فى حكمها بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٨١.

الشرط الأول: أن يتم لاعتبارات الصالح العام.

الشرط الثانى: أن يتم التأميم بقانون.

الشرط الثالث: أن يتم التأميم مقابل تعويض عادل.

وهـو مـا أكدته المحكمة الدستورية العليا – وبحق – بقولها «أن جميع الدساتير المصرية المتعاقبة حرصت على تأكيد حماية الملكية الخاصة وعـدم المسـاس بهـا إلا على سبيل الاستثناء وفى الحدود وبالقيود التى أوردتهـا...، ... لـم تجـز المادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٧١ التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض»[١].

وبذلك يكون الدستور المصرى قد صان حق الملكية ومنع التأميم أو المصادرة أو فرض الحراسة أو نزع الملكية إلا لاعتبارات المصلحة العامة وفقـا للضـوابط الـتى يحددهـا القـانون، مما يسهم فى تحقيق الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٨١، القضية رقم ٥ لسنة ١ قضائية، المحكمة الدستورية العليا، الجزء الأول، ص٢٠٣.

الفصل الثانى

الحقوق والحريات والواجبات العامة

حـــدد الدســـتور «الحريات والحقوق والواجبات العامة» فى الباب الثالث منه، فنص عليها فى المواد من ٤٠ إلى ٦٣ منه، وفى الفصل الثانى من الباب السابع ، فنص عليها فى المواد من ٢٠٧ إلى ٢١٠ منه. وهى:

١- **حق الانتخاب والترشيح** :

لعضـــوية المجـــالس النيابية والمحلية، وكذلك حق إبداء الرأى فى الاستفتاء، وحق مخاطبة السلطات العامة (م٦٢ و٦٣).

٢- **حرية العقيدة:**

تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية (م٤٦).

٣- **حرية الرأى:**

تنص المادة ٤٧ على ما يلى:

«حـــرية الـــرأى مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول، أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى».

ويتضح من النص السابق أنه يقرر ما يلى:

- كفالة حرية الرأى.
- كفالة حرية التعبير عن الرأى ونشره، بكل وسائل التعبير القانونية، كالقول أو الكتابة أو التصوير.
- كفالة حق النقد الذاتى.

٤- **حرية الصحافة والطباعة والنشر:**

تقـــرر المـــادة ٤٨ من الدستور حرية الصحافة والطباعة والنشر

ووســائل الإعــلام المختلفة، كما تحظر الرقابة على الصحف أو إنذارها أو وقفهــا أو إلغاؤها بالطريق الإدارى، ويجوز فى حالة إعلان الطوارىء، أو فــى زمن الحرب فرض رقابة محددة عليها فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى، وذلك كله وفقاً للقانون[1].

٥- حرية البحث العلمى والإبداع الأدبى والفنى والثقافى:

تنص المادة ٤٩ من الدستور على ما يلى:

«تكفــل الدولــة للمواطنيــن حرية البحث والإبداع الأدبى والفنى والثقافى وتوفير وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك».

٦- حرمة المسكن:

وتنص المادة ٤٤ من الدستور على ما يلى:

«للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقا لأحكام القانون».

فالأصــل العــام هو حرمة المسكن فلا يجوز دخوله أو تفتيشه إلا بموافقة صاحبة. واستثناءً، يجوز دخول المسكن وتفتيشه بشرطين:

الشــرط الأول- أن يكــون ذلــك وفقــاً لأحكــام القانون، أى فى الحالات وبالضوابط التى يحددها القانون.

الشرط الثانى- أن يتم الدخول والتفتيش بأمر قضائى، وأن يكون هذا الأمر مسببا ليتسنى مراقبة الأسباب بواسطة القضاء.

---

(١) نشــير إلــى أن تعديل الدستور سنة ١٩٨٠ قد أضاف الباب السابع للدستور تحت عـنوان «أحكام جديدة»، وخصص الفصل الثانى منه (المواد من ٢٠٦ إلى ٢١١) لبيان أحكام «سلطة الصحافة».

٧- حرية الإقامة فى أى مكان:

تنص المادة ٥٠ من الدستور على هذا الحق بقولها: «لا يجوز أن يحظر على أى مواطن الإقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون».

٨- حق الهجرة:

تقرر المادة ٥٢ من الدستور حق كل مواطن فى الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى خارج البلاد، على أن ينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد.

ومن ناحية أخرى، تنص المادة ٥١ على أنه «لا يجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها».

٩- سرية المراسلات:

تنص المادة ٤٥ على أنه «لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون. وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة، ولا يجوز مصادراتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون».

١٠- الحرية الشخصية:

تنص المادة ٤١ من الدستور على ما يلى: «الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون.

ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطى».

وتقرر المادة السابقة أموراً كثيراً هى:

- صيانة الحرية الشخصية، فهى حق طبيعى لا تمس.
- عدا حالة التلبس، يلزم صدور أمر من القاضى المختص أو النيابة العامة للقبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل وذلك لضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع.

ومـــن ناحية أخرى، توجب المادة ٤٢ من الدستور معاملة كل من يقـــبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجـــوز إيذاؤه بدنيا أو معنويا، ولا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاصة طبقا للقوانين الصادرة بتنظيم السجون، مع إهدار كل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شىء مما تقدم أو التهديد بشىء منه.

ومن ناحية ثالثة، لا يجوز إجراء أى تجربة طبية أو علمية على أى إنسان بغير رضائه الحر (م٤٣).

وإذ يتمـــتع المواطنون بالحقوق والحريات العامة السابقة على قدم المســـاواة دون أى تمييـــز بســـبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقـــيدة، طـــبقا لـــنص المـــادة ٤١ مـــن الدستور، أوجب الدستور التزام المواطنين بالواجبات العامة التالية:

١- الدفاع عن الوطن، والتجنيد إجبارى وفقا للقانون (م٥٨).
٢- الحفاظ على الوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة (م٦٠).
٣- أداء الضرائب والتكاليف العامة (م٦١).
٤- حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها (م٥٩).

فما هى ضمانات هذه الحقوق والحريات العامة؟

الفصل الثالث

ضمانات الحقوق والحريات العامة

لقد أورد الدستور بعض الضمانات التى تكفل التمتع بالحقوق والحريات العامة، وهى ضمانات سياسية، وضمانات قضائية، وضمانات تتعلق بحماية الحريات الشخصية، وذلك فضلاً عن تقرير مبدأ المساواة فى الحقوق والواجبات العامة.

وبادىء ذى بدء، نريد أن نؤكد على حقيقة أساسية فى هذا المجال، يجب أن تكون موضع الاعتبار دائماً، ذلك أن الحقوق والحريات العامة مهما أحكمت النصوص التى تقررها وتعددت الضمانات لها، فإن الضمان الحقيقى للحقوق والحريات العامة إنما يتمثل فى معرفة المواطنين بها وإدراكهم أنها حقوق ثابتة وليست هبة أو منحة من أحد، وأن هذه الحقوق والحريات تطلب ويتم الدفاع عنها، فهى لا تمنح بدون طلب كما أن صاحب السلطة لا يقدمها هدية لمستحقيها لأن الحرية والسلطة نقيضان كلاهما يسعى للمزيد، والوضع السليم يكون بإقامة التوازن الدقيق بينهما، بحيث تكون السلطة أداة لحماية الحرية والتمكين من التمتع بها، ولا تكون الحرية أداة للفوضى والاعتداء على حريات وحقوق الآخرين. وذلك لا يتحقق إلا بالتمسك بالحقوق والحريات والدفاع عنها بكل الأساليب عند الضرورة وبالطرق الشرعية، الأمر الذى يتطلب وجود رأى عام قوى مستنير: يذود عن الحرية ويصونها، ويمنع الفوضى، ويحول دون الاستبداد سواء كان من الأفراد أو الجماعات أو الهيئات والتجمعات أو السلطات. فالاستبداد مرفوض – ويجب مقاومته – مهما كان نوعه، وأيا كان مصدره.

إلا أنه مما لا شك فيه أن وجود ضمانات مختلفة للحقوق والحريات

العامة، إنما تسهم وتساعد على قيام الجميع بالدفاع عن حقوقهم وحرياتهم والذود عنها.

فما هى هذه الضمانات؟

المبحث الأول

الضمانات السياسية

تهدف الضمانات السياسية إلى العمل على إقامة نظام حكم ديمقراطى لمجتمع ديمقراطى، تصان فيه الحقوق والحريات العامة، وتكون السلطة فيه أداة لتحقيق الرفاهية والسعادة لكل أفراد الشعب دون تمييز لأى سبب من الأسباب.

ولا شك أنه مما يسهم فى إقامة الديمقراطية التى تكفل الحقوق والحريات العامة، ضمان الممارسة الحرة للحريات السياسية المتمثلة فى كفالة حق الانتخاب والترشيح، مما يؤدى لإجراء انتخابات حرة ونزيهة تقدم من يعبرون فعلاً عن اتجاهات الرأى العام.

وقد نص دستور سنة ١٩٧١ على أهم الضمانات السياسية لكفالة الحقوق والحريات العامة، وهى:

أولاً - التعددية الحزبية:

دون توغل فى تاريخ وضع الأحزاب السياسية فى مصر، نذكر فقط بأن الوضع قبل الثورة كان يسمح بتعدد الأحزاب السياسية، وأنه مهما قيل عن عيوب الممارسة الحزبية فى مصر خلال هذه الفترة، فإن الأحزاب السياسية المصرية قد لعبت دوراً لا ينكر فى تجميع قوى الشعب للكفاح ضد الاستعمار وتحديد اتجاهات حركة التحرر الوطنى المصرية، ذلك فضلا عن

إســـهامها فـــى الدفاع عن الحقوق والحريات العامة بالقدر الذى سمحت به ظــروف هــذه الفــترة الــتى تأثرت بصراع المصالح والقوى: الاستعمار الانجلــيزى، القصــر الملكى وأعوانه، الإقطاع، وصراع الأحزاب للحصول والبقاء فى السلطة.

ثــم قامــت ثــورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، وأعلنت إلغاء الأحزاب السياســية، وأخذت باسلوب التنظيم السياسى الوحيد، فأقامت على التوالى: هيــئة الــتحرير، الاتحاد القومى، ثم الاتحاد الاشتراكى العربى. ولذلك فقد صدر دستور سنة ١٩٧١ متضمنا نص المادة الخامسة التى كانت تقرر ما يلى:

«الاتحــاد الاشــتراكى العــربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمــة علــى أســاس مــبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحيــن والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية. وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية، وفى متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومة.

ويؤكد الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسى الذى تباشره تنظيماته بين الجماهير وفى مختلف الأجهزة التى تتطلع لمسئوليات العمل الوطنى.

ويبيــن النظام الأساسى للاتحاد الاشتراكى العربى شروط العضوية فــيه وتنظيماته المختلفة، وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطى على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين فى المائة على الأقل».

ولسنا فى حاجة إلى تأكيد أن مثل هذا النص يتنافى مع الديمقراطية. ولا يســاعد على ضمان الحقوق والحريات العامة. فكان محل انتقاد وعدم

قبول سواء من جانب الفقه الدستورى أو من جانب الرأى العام المصرى.

وفى أعقاب حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣، ومع النصر، بدأت رياح التغيير فى المجتمع المصرى، حيث أقيمت «المنابر السياسية» أولاً، وأعقب ذلك التصريح بإقامة الأحزاب السياسية. مما انتهى إلى تعديل نص المادة الخامسة من الدستور فى ٢٣ مايو سنة ١٩٨٠ لتصبح كالتالى:

«يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك فى إطار المقومات والمبادىء الأساسية المنصوص عليها فى الدستور.

وينظم القانون الأحزاب السياسية».

ونحن إذ نرحب بهذا التعديل الجوهرى الذى يتفق مع متطلبات الحرية ويسهم فى كفالتها، إلا أننا ندعو أيضاً إلى كفالة حق تكوين الأحزاب السياسية وحرية الانضمام إليها، وإلغاء القيود التى تضعف هذا الحق أو تحوله إلى مجرد حق نظرى. ومن ثم فإننا نؤيد الرأى القائل بأن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم الأحزاب السياسية قد تضمن تقييدا شديدا لحق المواطنين فى إنشاء الأحزاب السياسية(١).

وعلينا جميعا أن نتمسك بهذا الحق الدستورى ونحول دون إهداره أو إضعافه، فالأصل أن التنظيم القانونى لممارسة أى حق من الحقوق يجب ألا يعصف بهذا الحق ويحول عملا دون إمكانية ممارسته، وهو ما أكدته محكمتنا الدستورية العليا فى حكمها بتاريخ ٢١ يونيو سنة ١٩٨٦ بقولها «وإن كان الأصل فى سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية،

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلف د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستورى، القاهرة ١٩٩٢، ص١٨٦ وما بعدها.

وأن الرقابة على دستورية التشريعات لا تمتد إلا ملاءمة إصدارها، إلا أن هذا لا يعنى إطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور، ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الانتماء إلى الأحزاب السياسية ومباشرتهم لحقوقهم السياسية، ينبغى ألا يعصف بهذه الحقوق أو يؤثر على بقائها».

وأيا كان رأينا فى فاعلية الأحزاب السياسية وحسن أدائها لوظائفها، فإن تعدد الأحزاب السياسية فى مصر يعد ضمانة للحقوق والحريات العامة، ويبقى أن تقوم أحزابنا بدورها وتؤدى رسالتها فى تدعيم حكم الحرية.

ثانياً - حق تكوين الجمعيات:

تنص المادة ٥٥ من دستور ١٩٧١ على ما يلى:

«للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو سريا أو ذا طابع عسكرى».

فالأصل العام الذى يتمتع به كل مصرى هو الحق فى تكوين الجمعيات لممارسة أوجه النشاط المختلفة، وذلك باستثناء ثلاثة أنواع يحظر الدستور إنشاءها، هى:

١- الجمعيات التى يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع:

وهو حظر له ما يبرره، حيث لا يعقل أن يسمح الدستور بإنشاء جمعيات تسعى ضد نظام المجتمع، والمقصود بذلك نظام المجتمع وفقا لأحكام الدستور، وعند الاختلاف يقوم القضاء بالفصل فى النزاع وهى ضمانة فى حد ذاتها لأن السلطة القضائية المستقلة والمحايدة هى التى تحدد ما إذا

كان نشاط الجمعية المختلف عليها يعد مخالفا لنظام المجتمع من عدمه.

٢- الجمعيات التى يكون نشاطها سريا:

وهــذا الحظــر منطقى أيضا، فالجمعية ذات النشاط السرى لابد أن تمارس نشاطا مخالفا للدستور والقانون، فسرية نشاطها دليل على مخالفته للقـــانون، حيث أن الأصل العام هو علنية النشاط فى مجتمع ديمقراطى ليتيسر التعرف على النشاط من ناحية، ويمكن رقابة مشروعيته قانونا من ناحية أخرى.

٣- الجمعيات ذات الطابع العسكرى:

مــن المقــرر أن الدولة هى السلطة الأعلى فى المجتمع، ومن ثم توصــف ســلطتها بأنها ذات سيادة، أى أنها تعلو على الجميع، ويجب أن يخضــع الجمــيع لهــا. وبالــتالى، فأنه يكون لها – وحدها – حق إنشاء الوحــدات ذات الطابع العسكرى سواء كانت قوات شرطة أو قوات مسلحة، لأنهــا هــى المســئولة عن حماية النظام فى المجتمع من ناحية، وحماية المجــتمع ضــد العــدوان الخارجى، من ناحية أخرى. لذلك، لا تسمح لأى جماعــة أو حزب أو جمعية أو منظمة بحيازة أى قوة عسكرية، كما يحظر عليها أخذ الطابع العسكرى لتهديد ذلك لأمن المجتمع.

ومــن ثــم يكــون الدستور المصرى قد كفل للمواطنين حق تكوين الجمعيات لممارسة أوجه نشاطهم المختلفة، ويحدد القانون المصرى تكون الجمعيات فى حدود الضوابط الدستورية السابق بيانها.

ثالثاً - حق إنشاء النقابات والاتحادات :

تنص المادة ٥٦ من الدستور على ما يلى:

«إنشــاء الــنقابات والاتحــادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية.

وينظم القانون مساهمة النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، وفي رفع مستوى الكفاية ودعم السلوك الاشتراكي بين أعضائها وحماية أموالها.

وهي ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونا لأعضائها».

ويلاحظ على النص السابق ما يلي:

١- يكفل الدستور حق تكوين النقابات والاتحادات، فهو حق دستوري لا يجوز حرمان أحد منه.

٢- يكفل الدستور تمتع النقابات والاتحادات بالشخصية الاعتبارية، وهو أمر في غاية الأهمية يسهل قيامها بأنشطتها وحماية أعضائها.

٣- يتطلب الدستور أن يكون إنشاء النقابات والاتحادات على اساس ديمقراطي.

٤- أحال المشرع الدستوري للقانون بوضع قواعد مساهمة النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، ويضع مستوى كفاية أعضائها، وحماية أموالها (تعتبر أموالها أموالا عامة وفقا لنص الفقرة (د) من المادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة).

٥- ألزم الدستور النقابات والاتحادات بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، كما ألزمها بالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونا لأعضائها.

ونحـــن نسجل - بكل التقدير والاعتزاز - الدور الوطنى والمشرف الـــذى قامت به النقابات والاتحادات المصرية طوال تاريخها خصوصا خلال فـــترة الأخـــذ باسـلوب «التنظيم السياسى الواحد» ممثلا فى هيئة التحرير والاتحـــاد القومـــى ثم الاتحاد الاشتراكى، حيث كانت منابر مفتوحة وحرة لتبادل الرأى والدفاع عن الحقوق والحريات العامة، وكان فى طليعتها نقابة المحامين ونقابة الأطباء ونقابة الصحفيين. ونأمل أن تستمر فى أداء دورها الوطـــنى: تدعـــيما للوحـــدة الوطنـــية، وضمانا للحقوق والحريات، وأداة لمحاسبة المخالفين للقانون من أعضائها.

رابعاً - حرية الصحافة والطباعة والنشر:

اهـــتم دســـتور ســـنة ١٩٧١ بحرية الصحافة والطباعة والنشر، فاختصـــها بـــثمان مواد من ٢١١ مادة هى عدد مواد الدستور، حيث نص عليها فى المادة ٤٨ من الباب الثالث الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامـــة، ثـــم عاد فى تعديلات ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ليخصص لها الفصل الثانى من الباب السابع المعنون «أحكام جديدة»، فى سبع مواد هى المواد من ٢٠٦ إلى ٢١١.

وبـــالاطلاع على النصوص السابقة، يتضح لنا أن الدستور قد كفل حرية الصحافة والطباعة والنشر، وذلك على النحو التالى:

١- كفالـــة حـــرية إصدار الصحف وملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة، وللأحزاب السياسية، على أن تخضع الصحف فى ملكيتها وتمويلهـــا والأمـــوال المملوكـــة لهـــا لرقابة الشعب وفقاً لأحكام الدستور والقانون.

ويلاحـــظ أن الدســـتور وإن كـــان قـــد قرر حرية إصدار الصحف

وملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والأحزاب السياسية، ألا أنه لـم يقـرر هـذا الحـق للشخص الطبيعى حيث لم يجز للفرد الواحد تملك الصحف أو إصدارها.

٢- كفالة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام (م٤٨)، الأمـر الـذى يتضـمن كفالة هذه الحرية لوسائل الإعلام الأخرى كالإذاعة والتليفزيون والفيديو.

ويلاحـظ أن المـادة ٢٠٧ من الدستور قد نصت على أن تمارس الصـحافة رسـالتها بحـرية فى استقلال، وحدد ذلك: بأن يكون فى خدمة المجـتمع، أولا، وأن يكـون تعبيرا عن اتجاهات الرأى العام وإسهاما فى تكويـنه وتوجيهه، ثانيا. وأن يكون فى إطار المقومات الأساسية للمجتمع والحفـاظ علـى الحريات والحقوق والواجبات العامة، ثالثا. احترام حرمة الحـياة الخاصة للمواطنين، رابعاً. أن يكون ذلك كله طبقا لأحكام الدستور والقانون، خامسا.

٣- الـرقابة على الصحف: وهو ما أكدته المادتان ٤٨ و٢٠٨ من الدسـتور. إلا أن المادة ٤٨ قد أوردت استثناءً خطيراً فى هذا الشأن، حيث أجـازت فـى حالة إعلان حالة الطوارىء، أو زمن الحرب أن يفرض على الصـحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى.

ولئـن كـان النص قد جعل الرقابة محددة وفى الأمور التى تتصل بالسـلامة العامـة أو أغراض الأمن القومى وذلك وفقا للقانون، وهو أمر مفهـوم. إلا أنه مما يلفت النظر فى هذا الشأن اتساع مدلول «الأمور التى تتصل بالسلامة العامة»، من ناحية. وطول فترات «حالة إعلان الطوارىء»

حيث أصبحت - فعلاً - الأصل العام، من ناحية أخرى.

- حظـر إنذار الصحف أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإدارى، ومن ثـم فان ذلك لا يكون إلا باتباع الطريق القضائى. وفى ذلك ضمانة حقيقية نظـرا لاسـتقلال القضاء من ناحية، والدور المشرف للقضاء المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة، من ناحية أخرى.

- كفل الدستور فى المادة ٢١٠ منه للصحفيين حق الحصول على الأنـباء والمعلومات طبقا للأوضاع التى يحددها القانون، فلا سلطان عليهم فى عملهم لغير القانون.

- نصت المادة ٢٠٦ من الدستور على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون».

وهو نص محل نظر فى تقديرنا: فالسلطات معروفة وهى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وقد يقال - احيانا - السلطة الإدارية. أما الصحافة فهى وسيلة أو أداة للنشر والإعلام وعرض الأفكار وتبادل الآراء، ومـن ثـم فيجـب أن تكون حرة مستقلة، ولكنها ليست سلطة من سلطات الدولة.

ونخلـص ممـا سـبق إلى أن دستور سنة ١٩٧٤١ قد نص على ضـمانات سياسـية لممارسـة الحقـوق والحريات العامة، هى: التعددية الحزبـية، حـق تكوين الجمعيات، حق تكوين النقابات والاتحادات، وحرية الصـحافة والطـباعة والنشر ووسائل الإعلام. ولئن كان ذلك مهما، إلا أن الأهم فى تقديرنا هو أن يؤدى ذلك إلى الإسهام فى كفالة الممارسة الفعلية للحقوق والحريات العامة للجميع وعلى قدم المساواة.

المبحث الثانى

الضمانات القضائية

كـان القضـاء – ولا يـزال – هـو الحصن الأول والأخير لحماية الحقوق والحريات العامة، فأى ضمانة للحقوق والحريات العامة لا قيمة لها بدون قضاء مستقل يذود عن الحقوق والحريات ويمنع السلطة من الاعتداء عليها، ويلغى ويعوض عن كل ما يتضمن مساسا بهذه الحقوق والحريات.

فالقضـاء المستقل صمام أمان للمجتمع، وحماية للأفراد والهيئات ضد افتئات السلطة وطغيانها.

وقـد أورد دسـتور سـنة ١٩٧١ ما يوفر ضمان القضاء للحقوق والحـريات العامة فقرر: الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، خضوع الدولـة للقـانون واسـتقلال القضاء، وضمان تنفيذ الأحكام، وإزالة موانع التقاضى.

أولاً – الرقابة على دستورية القوانين واللوائح:

كـان لمحكمة القضاء الإدارى فضل السبق فى تقرير الرقابة على دسـتورية القوانيـن، وذلـك فى حكمها بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٤٨، واسـتمر القضاء المصرى يمارس حقه فى الرقابة على دستورية القوانين عـن طـريق الدفع بعدم الدستورية بمناسبة الدعاوى التى تكون منظورة أمامـه، إلى أن صدر القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المحكمة العليا، يكون من اختصاصاتها «أن تفصل دون غيرها فى دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم».

ثـم صدر دستور سنة ١٩٧١، فخصص الفصل الخامس من الباب

الثانى الخاص بنظام الحكم لبيان أحكام «المحكمة الدستورية العليا»، وذلك فى المواد ١٧٤ إلى ١٧٨ منه. وتنفيذا لذلك، صدر فى ٦ سبتمبر ١٩٧٩ القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالمحكمة الدستورية العليا الذى أصبح سارى المفعول اعتبارا من ٢١ سبتمبر سنة ١٩٧١.

وتتمثل المبادىء العامة التى تحكم عمل المحكمة الدستورية العليا فيما يلى:

١- المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها (م١٧٤)، ومن ثم فهى لا تخضع لأى هيئة أخرى، كما أنها تعد أعلى الهيئات القضائية فى الدولة.

وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا أن المشرع الدستورى قد أورد فصلا مستقلا للمحكمة الدستورية العليا فى الباب الذى يعالج نظام الحكم، نص فيه على أنها هيئة قضائية مستقلة «مؤكدا بذلك هيمنة الهيئة القضائية العليا على تثبيت دعائم المشروعية وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم».

٢- نص الدستور على أن أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل، وهى التى تتولى مساءلة أعضائها على الوجه المبين بالقانون (م١٧٧)، على أن ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم (م١٧٦)، وهو ما حددته تفصيلا لمواد من ١١ إلى ٢٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا[١].

---

(١) تتمثل أهم الحقوق والحصانات فيما يلى:

- عدم القابلية للعزل، ويكون النقل لوظائف أخرى بموافقة العضو. (=)

٣- نظـرا لأهمـية وخطورة أحكام المحكمة الدستورية العليا، فقد نـص المـادة ٧٨ من الدستور على أن تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصـادرة من المحكمة فى الدعاوى الدستورية والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية.

ووفقا لقانون المحكمة الدستورية العليا، فأحكامها وقراراتها نهائية وغـير قابلـة للطعـن (م٨)، وأحكـام المحكمـة فى الدعاوى الدستورية وقـراراتها بالتفسـير ملـزمة لجمـيع سلطات الدولة وللكافة، وتنشر فى الجـريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدورها، ويترتـب علـى الحكـم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم (م٤٩).

٤- وفقـا للمـادة ١٧٥ من الدستور، تتولى المحكمة الدستورية العلـيا دون غـيرها الـرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية.

(=) - تحـدد البدلات والمرتبات طبقا للجدول الملحق بالقانون، ولا يجوز تقدير بدل أو مرتب بصفة شخصية ولا أن يعامل أى عضو معاملة استثنائية بأية صورة.

- لا يجـوز نـدب أو إعارة أى عضو إلا للأعمال القانونية بالهيئات الدولية أو الدول الأجنبية أو للقيام بمهام علمية.
- تخـتص المحكمـة دون غيرها بالفصل فى طلبات الأعضاء الخاصة بالمرتبات والمكافآت والمعاشات.
- تسـرى على أعضاء المحكمة الأحكام الخاصة بمستشارى محكمة النقض فى مجالات: التقاعد، عدم الصلاحية والتنحى والرد والمخاصمة، الاجازات، جميع الضـمانات والمـزايا والحقوق والواجبات المقررة بالنسبة لمستشارى محكمة النقض وفقا لقانون السلطة القضائية.

وقد حددت المادتان ٢٥ و٢٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا اختصاصاتها كما يلى:

أولاً – الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

ثانياً – الفصل فى تنازع الاختصاص القضائى، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها.

ثالثاً– الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها.

رابعاً: تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور، وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها.

ويتضح لنا مما سبق أن تقرير الرقابة على دستورية القوانين واللوائح يعد ضمانة للحقوق والحريات العامة، بما يكفله من التزام المشرع العادى بالمبادىء الدستورية فى مجال الحقوق والحريات العامة.

ثانياً- خضوع الدولة للقانون واستقلال القضاء:

تقرر المادة ٦٤ من الدستور «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة»، كما تقرر المادة ٦٥ مبدأ خضوع الدولة للقانون«تخضع الدولة للقانون». كما تقرر ذات المادة «واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات».

وتأكيدا لذلك خصص الدستور الفصل الرابع من الباب الخامس للسلطة القضائية، حيث قرر الأحكام العامة التالية:

١- استقلال السلطة القضائية.

٢- القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون.

٣- لا يجوز لأى سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة.

٤- القضاة غير قابلين للعزل، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً.

٥- يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم.

٦- علنية جلسات المحاكم، إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام ولآداب العامة، على أن يكون النطق بالحكم فى جا سة علنية فى جميع الحالات.

٧- يقوم على شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية، يؤخذ رأيه فى مشروعات القوانين التى تنظم شئون الهيئات القضائية.

٨- تنص المادة ٧٢ من الدستور على أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين المختصين يعد جريمة يعاقب عليها القانون، وهى الجريمة المنصوص عليها فى المادة ١٢٣ من قانون العقوبات.

وفى ظل المبادىء السابقة، يقوم القضاء المصرى، بمختلف أنواعه وتعدد درجاته، بدور هام وخطير فى كفالة الحقوق والحريات العامة، ورد أى عدوان أو مساس بها، فأكد – وبجدارة – أنه حامى الحقوق والحريات العامة فى مصر.

ثالثاً - إزالة موانع التقاضى وكفالة حق الدفاع:

حـرص دسـتور سـنة ١٩٧١ على تقرير حق التقاضى، وكفالته للجمـيع، مع كفالة حق الدفاع، واعتبار أن المتهم برىء حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية، وذلك كله وفقا للأحكام العامة التالية:

١- شـرعية الجـريمة والعقوبـة، فلا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قـانون، ولا توقـع أية عقوبة إلا بحكم قضائى، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.

٢- المـتهم برىء حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه.

٣- كل متهم فى جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه.

٤- كفالة حق الدفاع أصالة أو بالوكالة، كما تكفل الدولة لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم.

٥- لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى.

٦- تكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين، كما تكفل سرعة الفصل فى القضايا.

٧- يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابـة القضـاء. وتنفيذا لذلك صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بإلغـاء موانـع التقاضـى فـى بعض القوانين، حيث ألغى موانع التقاضى فى نصوص القوانين التالية: قوانين الإصلاح الزراعى رقم ١٧٨ لسنة١٩٥٢ ورقم ٨٣ لسنة ١٩٦٣ ورقم ٥٤ لسنة ١٩٦٦، وموانع التقاضى بالقانون رقم ٤١٠ لسنة ١٩٥٥ فى شأن مراقبة

أصناف القطن ورتبه، والقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٥٩ بإنشاء صندوق التأمين على الماشية، كما ألغى موانع التقاضى فى قوانين الضرائب: فى القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٥ الخاص بتقدير إيجار الأراضى الزراعية، وفى القانون رقم ٣٧٠ لسنة ١٩٥٣ بتخفيف الضريبة عن صغار مالكى الأراضى الزراعية، وفى القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن الضريبة على العقارات المبنية. كذلك ألغى موانع التقاضى فى قوانين الرسوم القضائية، وكذلك موانع التقاضى فى قانون تنظيم الجامعات رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨، وموانع التقاضى فى قانون العمل رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٩ وقانون التأمينات الاجتماعية رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤. وكذلك موانع التقاضى فى القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٧ بتقرير معاشات أو إعانات أو قروض عن الخسائر فى النفس والمال نتيجة للأعمال الحربية.

والواقع أن النص الدستورى الذى حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى هو نص ملزم، يمكن - بناء عليه - الحكم بعدم دستورية أى نص يمنع التقاضى أمام المحاكم على اختلاف أنواعها.

وتعد هذه الضمانة من أهم الضمانات التى تكفل الحقوق والحريات العامة، حيث يقوم القضاء المصرى بدور هام وحاسم فى صيانة الحقوق والحريات العامة والذود عنها.

يضاف إلى ما سبق، وجوب تمتع المواطنين بحقوقهم وحرياتهم العامة دون أى تفرقة أو تمييز بينهم لأى سبب من الأسباب، إعمالاً لمبدأ المساواة الذى تقرره المادة ٤٠ من الدستور بقولها «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

وإعمالاً للمبادىء الدستورية السابقة، صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بتعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حرية المواطنين فى القوانين القائمة، حيث وضع ضوابط معينة لإعلان حالة الطوارىء، وضوابط تتعلق بممارسة سلطات مأمورى الضبط وأخرى خاصة بتفتيش المنازل، وضبط الرسائل والخطابات والمطبوعات والطرود، ومراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية، وعدم انقضاء الدعوى المدنية بالتقادم الناشئة عن بعض الجرائم، وإهدار أى قول يثبت صدوره تحت الإكراه أو التهديد. وذلك بالإضافة إلى تقرير القانون ما يلى:

- معاقبة كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة أمر بعقاب المحكوم عليه أو عاقبه بعقوبة أشد من المحكوم بها عليه قانونا، أو بعقوبة لم يحكم بها عليه.
- معاقبة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن، إذا قام – فى غير الأحوال المصرح بها قانونا – باستراق السمع أو سجل أو نقل محادثات جرت فى مكان خاص أو عن طريق التليفون، أو التقط أو نقل صورة شخص فى مكان خاص.
- معاقبة كل من هدد بإفشاء أمر من الأمور التى تم الحصول عليها بإحدى الطرق الموضحة بالفقرة السابقة.
- عدم جواز القبض على أى إنسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانونا، وتجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان.
- عدم جواز إيذاء أى إنسان بدنيا أو معنويا.
- لا يجوز تفتيش المنازل إلا بناء على أمر من قاضى التحقيق، على

أن يكون أمر التفتيش مسببا.

- يجب أن يبلغ كل منٍ يقبض عليه أو يحبس احتياطيا باسباب القبض عليه أو حبسه، ويكون له الاتصال بمن يرى إبلاغه، كما يكون له الاستعانة بمحام.

ونخلص من جماع ما تقدم إلى أن دستور سنة ١٩٧١ قد وضع الضوابط لمنع الاعتداء على الحقوق والحريات العامة، كما حدث فى فترة سابقة، وأقام قضاءً مستقلا منحه سلطة الرقابة على دستورية القوانين، فضلاً عن الرقابة على أعمال سلطات الدولة المختلفة، وذلك لتأمين تمتع الجميع بحقوقهم وحرياتهم. إلا أنه يبقى لنا أن نقول أن الضمانة الحقيقية للحقوق والحريات العامة إنما تتمثل فى رأى عام قوى. وتمسك المواطنين بحقوقهم وحرياتهم والدفاع عنها باستخدام كافة السبل القانونية التى تكفل لهم الممارسة الفعلية للحقوق والحريات العامة.

* * *

وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين

والصلاة والسلام على أشرف المرسلين

الفهـرس

الموضـوع	رقم الصفحة

القسم الأول
المبادىء الدستورية العامة
الباب الأول
تعريف القانون الدستورى وطبيعة قواعده

الفصل الأول- التعريف بالقانون الدستورى ٥

الفصل الثانى- طبيعة القواعد الدستورية ٢٣

الباب الثانى
مصادر القواعد الدستورية

الفصل الأول- التشريـــع ٣٣

الفصل الثانى- القضـــاء ٣٧

الفصل الثالث- العـــرف ٤١

الفصل الرابع- القوانين الأساسية ٥٧

الباب الثالث
طرق وضع الدساتير

أولاً- المنحـــــة ٦١

ثانياً- التعاقـــد ٦٦

ثالثاً- الجمعية التأسيسية ٦٩

رابعاً- الاستفتاء الدستورى ٧١

الباب الرابع
أنواع الدساتير

الفصل الأول- الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية ٧٥

الفصل الثانى- الدساتير المرنة والدساتير الجامدة ٨٣

الباب الخامس

مبدأ سمو الدستور

الفصل الأول- السمو الموضوعى للقواعد الدستورية ٩٣

الفصل الثانى- السمو الشكلى للقواعد الدستورية ٩٨

القسم الثانى

التطور الدستورى

الباب الأول

نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٢٣

الفصل الأول- المشاركة الشعبية ١٤٣

المبحث الأول- هيئة الناخبين ١٤٤

المبحث الثانى- شروط الترشيح لعضوية مجلسى البرلمان . ١٤٨

المبحث الثالث- التعددية الحزبية ١٥١

الفصل الثانى- السلطات العامة والعلاقة بينها ١٦٥

المبحث الأول- تكوين السلطات العامة ١٦٥

المبحث الثانى- العلاقة بين السلطات العامة ١٧٥

الفصل الثالث- مفهوم الحقوق والحريات ١٨٠

المجموعة الأولى- الحريات الفردية ١٨٠

المجموعة الثانية- الحريات السياسية ١٨٣

الباب الثانى

نظام الحكم فى ظل دستور سنة ١٩٥٦

الفصل الأول- المشاركة الشعبية ١٩١

المبحث الأول- هيئة الناخبين ١٩٤

المبحث الثانى- مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ١٩٩

المبحث الثالث- شروط الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... ٢٠١

المبحث الرابع- الاتحاد القومى (التنظيم السياسى الوحيد) . ٢٠٢

الفصل الثانى- السلطات العامة والعلاقة بينها ٢١١

المبحث الأول- السلطات العامة ٢١١

المبحث الثانى- العلاقة بين السلطات العامة ٢١٦

الفصل الثالث- مفهوم الحقوق والحريات العامة ٢٢١

المبحث الأول- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ٢٢١

المبحث الثانى- الحقوق والحريات التقليدية ٢٢٥

الباب الثالث

نظام الحكم فى ظل الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤

الفصل الأول- مفهوم المشاركة الشعبية ٢٣٢

المبحث الأول- هيئة الناخبين ٢٣٣

المبحث الثانى- مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ٢٣٥

المبحث الثالث- شروط العضوية فى مجلس الأمة ٢٣٦

المبحث الرابع- التنظيم السياسى الوحيد (الاتحاد الاشتراكى العربى) ٢٤١

الفصل الثانى- السلطات العامة والعلاقة بينها ٢٥١

المبحث الأول- السلطات العامة ٢٥١

المبحث الثانى- العلاقة بين السلطات العامة ٢٥٨

الفصل الثالث- مفهوم الحقوق والحريات العامة ٢٦٣

المبحث الأول- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ٢٦٤
المبحث الثانى- الحقوق والحريات العامة ٢٦٧

القسم الثالث

نظام الحكم الحالى

فى ظل دستور سنة ١٩٧١

الباب الأول

المشاركة الشعبية

الفصل الأول- هيئة الناخبين ٢٧٥
شروط الناخب ٢٧٧
الفصل الثانى- مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ٢٨١
أولاً - حالات الخطر ٢٨١
ثانياً- النزاع بين مجلس الشعب والحكومة ٢٨١
ثالثاً- حل مجلس الشعب ٢٨٢
رابعاً- المسائل الهامة المتصلة بمصالح البلاد العليا ٢٨٢
خامساً- تعديل الدستور ٢٨٢
الفصل الثالث- التعددية الحزبية ٢٨٥
شروط تأسيس الحزب السياسى ٢٨٧
تشكيل لجنة الأحزاب السياسية ٢٨٩
الوضع القائم للأحزاب السياسية المصرية ٢٨٩

الباب الثانى
السلطات العامة
والعلاقة بينها

الفصل الأول- رئيس الجمهورية ٢٩٧

المبحث الأول- انتخاب رئيس الجمهورية ١٩٧

أولاً- الشروط الواجب توافرها للترشيح لرئاسة الجمهورية. ٢٩٨

ثانياً- طريقة اختيار رئيس الجمهورية ٣٠١

ثالثاً- حقوق رئيس الجمهورية وكيفية مساءلته ٣٠٦

المبحث الثاني- الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية.. ٣٠٨

أولاً- حق اقتراح القوانين ٣٠٩

ثانياً- حق الاعتراض التوقيفي على القوانين ٣٠٩

ثالثاً- حق إصدار القوانين ٣١١

رابعاً- التفويض التشريعي لرئيس الجمهورية ٣١١

خامساً- إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة ٣١٤

المبحث الثالث- الاختصاص التنفيذي لرئيس الجمهورية .. ٣١٨

أولاً- تعيين نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية ٣١٩

ثانياً- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ٣١٩

ثالثاً- تعيين الموظفين ٣٢٠

رابعاً- إصدار اللوائح ٣٢٠

خامساً- إعلان حالة الطوارئ ٣٢٠

سادساً- حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها ٣٢١

سابعاً- إبرام المعاهدات الدولية ٣٢١

ثامناً- إعلان الحرب ٣٢١

الفصل الثاني – السلطة التشريعية ٣٢٤

المبحث الأول- مجلس الشعب ٣٢٤

أولاً – شروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ٣٢٤

ثانياً- اختصاصات مجلس الشعب ٣٢٩

المبحث الثانى- مجلش الشورى ٣٣٠

أولاً- تكوين مجلس الشورى ٣٣٠

ثانياً- اختصاصات مجلس الشورى ٣٣٢

الفصل الثالث- السلطة التنفيذية ٣٣٥

أولاً - رئيس الجمهورية ٣٣٥

ثانياً- رئيس مجلس الوزراء ٣٣٩

ثالثاً- الوزراء ٣٤٢

الفصل الرابع- السلطة القضائية ٣٤٧

مبادىء استقلال القضاء ٣٤٩

الفصل الخامس- العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ٣٥١

أولاً- وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ... ٣٥٢

ثانياً- وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. ٣٥٤

ثالثاً- وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (حل مجلس الشعب) ٣٥٩

الباب الثالث

الحقوق والحريات العامة

الفصل الأول- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ٣٦٥

المبحث الأول- المقومات الاجتماعية والخلقية ٣٦٥

المبحث الثانى- المقومات الاقتصادية ٣٦٧

الفصل الثانى- الحقوق والحريات والواجبات العامة ٣٧٧

الفصل الثالث- ضمانات الحقوق والحريات العامة ٣٨١

المبحث الأول- الضمانات السياسية ٣٨٢

المبحث الثانى- الضمانات القضائية ٣٩١

رقم الإيداع ٢٤٢٨ - ٢٠٠٦/١/١٨

الترقيم الدولي I.S.B.N

977 – 04 – 4908 - 3